

참여정부 국가균형발전전략의 제도적 특성*

The institutional characteristics
of the balanced national development projects in Korea

김륜희**

참여정부는 국가균형발전을 이루는 주요한 정책적 수단으로 지역혁신체계의 구축을 제시했다. 이러한 국가균형발전전략의 제도화 과정은 이론적으로 지역혁신체계 접근방법과 연결되어 있으나 이전 제도적 배열(발전국가 등)의 영향으로 실질적인 제도적 전환을 이루지 못했다. 또한 국가균형발전전략의 제도화 과정은 시민참여의 부재, 광역자치단체의 권능 강화, 수도권 대 지방의 대립양상, 재원확보 부족 등의 문제들을 내포함으로써 새로 형성된 제도의 실효성 측면에서도 한계를 보였다.

주요어: 지역혁신체계, 국가균형발전전략, 제도적 맥락, 경로의존성

* 이 글은 필자의 박사학위논문인 「한국 지역혁신체계의 제도화 과정과 특성」의 일부를 재구성한 것이다.

** 한국토지공사 국토도시연구원 책임연구원(egalias@iklc.co.kr)

1. 서론

2003년 출범한 참여정부는 분권, 분업, 분산을 통한 국토의 균형발전과 국가 경쟁력 강화를 위해 ‘지방분권과 국가균형발전’을 최고 국정과제의 하나로 설정하고 지역혁신체계 구축을 역동적 균형전략의 핵심수단으로 제시했다. 또한 이를 위한 법적·조직적·계획적·재정적 차원에서 새로운 제도들을 만들고 이를 실행했다.

첫째, 법적으로는 『국가균형발전특별법』을 제정했다. 둘째, 조직적으로는 ‘국가균형발전위원회’와 ‘지역혁신협의회’를 구성했다. 셋째, 새로운 계획체계로 ‘국가균형발전 5개년계획’과 ‘지역혁신발전 5개년계획’을 수립했다. 넷째, 재정적으로 ‘국가균형발전특별회계’를 신설했다. 이러한 새로운 제도 형성 과정에서 지역혁신체계 접근방법이 참여정부 국가균형발전 정책의 핵심 개념이 되었다.

그런데 이와 같은 새로운 제도의 형성 과정에서 많은 이들이 의문을 제기했다. 지역혁신체계 접근방법은 국가 주도적인 기술혁신정책과 수직적·공식적 의사결정방식으로는 세계화, 지방화 시대에 지속적인 발전을 도모하기 어렵다고 보는데, 한국에서는 이러한 논의들이 국가 수준에서 이루어졌기 때문이다. 즉, 지역혁신체계 접근방법에 따르면 지역 스스로 혁신 잠재력을 높일 수 있는 제도적 배열을 구성해야 하는데 한국의 경우 새로운 제도의 형성이 국가 수준에서 이루어졌다는 것이다.

지역혁신체계 연구자들이 강조하듯이 지역혁신체계는 그 지역이 처한 제도적 맥락에 따라 다르게 나타나는데, 이러한 제도적 맥락에서 이전 제도들의 배열은 새로운 제도의 형성 과정에 크게 영향을 준다. 이러한 측면에서 참여정부 국가균형발전 정책은 새로운 제도적 전환을 모색하고자 했으나 이전 제도들의 배열에서 자유롭지 못했다 하겠다.

이 글에서는 참여정부 국가균형발전 정책의 제도적 맥락에서 이전 제도적 배열과 새로운 제도들의 형성 과정을 분석했다. 첫째, 제도화 과정에서 나타난 맥락적 특수성을 살펴보기 위해 제도의 형성 배경을 고찰했

다. 둘째, 제도화 과정에서 새롭게 만들어진 제도들과 이러한 제도들의 실효성을 제약하는 요인을 살펴보았다.

2. 제도 형성 배경

1) 경로의존성: 이전 제도적 배열

(1) 발전국가

이론적으로 지역혁신체제는 지역 내 제도적 배열에 따라 달라지는데, 국민국가의 형성 이후 이러한 지역 내 제도적 배열의 주체는 국가였다.¹⁾ 그런데 최근 들어 경제적 조정의 중요한 기반이 국가에서 지역으로 바뀌고 있다는 연구들이 많이 나오고 있다.²⁾ 이러한 맥락에서 국가의 정책만으로는 지역의 혁신 잠재력을 높이는 데 한계가 있다. 왜냐하면 국가정책은 지역의 다양성과 특수성을 고려하기 어렵기 때문이다. 따라서 지역 스스로 해당 지역의 혁신 잠재력을 높이기 위한 제도적 기반을 구축할 수 있는 제도적 배열의 변화가 요구되고 있다.

그러나 변화의 필요성이 증대되었다고 해도 국가에 의해 형성된 제도적 배열들을 지역 스스로의 역량만으로 바꾸는 것은 쉽지 않다. 유럽의 경우 EU가 큰 역할을 했다. EU는 지역에게 국가의 제도적 배열을 바꿀 수 있는 권능을 부여했다(Cooke, Boekholt and Todtling, 2000). 이와 같이 EU의 등장으로 지역의 제도적 역량이 커진 것은 사실이지만 그렇다고 모든 지역의 제도적 역량이 동일한 크기로 증대되었다고 보기는 어렵다. 제도의 형성과 변화 과정에는 경로의존성이 존재하기 때문이다.

- 1) 현실세계에서 국가는 국민국가에 뿌리를 두고 있으며 그 권능의 지리적 범위는 국경에 의해 규정된다.
- 2) 그 이유는 세계화 맥락, 포스트-포드주의, 밀접한 기업 간 협력, 혁신적인 지방 협치 제도들에 의해 제공되는 기업 지원 소프트웨어 하부구조와 관련되어 있다 (Braczyk, Cooke and heidenreich, 1998).

이전 제도들의 배열은 새로운 제도의 형성 과정에 크게 영향을 주게 된다. 새로운 제도적 배열은 경로의존성을 유지하면서 진화하기 때문에 이 경로의존성에서 탈피해 제도적 전환을 이루기는 쉽지 않다. 즉, EU와 같은 초국가적 존재의 등장은 경로의존성에서 크게 벗어난 하나의 획기적인 제도적 전환이지만 이러한 전환이 지역에 미치는 영향은 그 지역이 처한 이전 제도적 배열에 따라 달라지기 때문이다. 이에 따라 지역혁신체계의 제도적 특성을 분석할 때 국가의 제도적 틀을 고려해야 한다는 문제제기가 최근 여러 연구에서 계속되고 있다(Cooke, 2001).³⁾

국가 차원의 제도적 차이는 지역혁신체계의 중요한 변수가 된다(과학기술정책연구원, 2001). 특히 한 국가의 거시경제적 특성은 지역혁신체계에 크게 영향을 미친다. 예를 들어 자본, 노동시장, 기업지배구조를 규정하는 국가 차원의 제도적 차이에 의해 경제 행위주체들 간에 형성되는 사회적 관계가 달라진다. 이와 같이 지역혁신체계의 제도적 맥락으로서 국가 간 제도적 차이를 고려한다고 할 때 한국은 아주 특수한 상황에 있다 하겠다. 한국에서 국가와 시장의 관계는 서구의 국가와 시장의 관계와는 다르기 때문이다.

서구의 경우 시장경제가 자율적으로 발전하고 거기서 발생하는 각종 문제를 국가가 사후적으로 지원, 조절하던 것과는 달리, 한국에서는 국가가 사전적 개입을 통해 의도적으로 시장경제를 창출했다(정병순, 2000). 이러한 성격의 국가를 ‘발전국가(developmental state)’라 한다. 발전국가의 개념의 시조인 찰머스 존슨(Chalmers Johnson)은 전후 고도성장을 이룩한 일본에 대한 연구를 통해 발전국가의 모델을 제시하고 이들 국가는 적극적인 국가개입과 시장지향을 통해 경제적 성공을 이루었다고 보았다(김주환, 1999).⁴⁾

3) 그러나 지리적 근접성, 집적과 외부효과의 존재는 지식의 흐름, 학습과 혁신에 큰 영향을 미치며, 이러한 상호작용에 지역밀착형 매개기관들이 효과적인 매개 역할을 할 수 있다는 점에서 지역혁신체계는 국가혁신체계와 다르다(박경 외, 2000).

4) 자세한 것은 찰머스 존슨, 『일본의 기적』, 장달중 옮김(박영사, 1984) 참조.

그렇다면 왜 동아시아 국가들은 적극적인 국가개입을 특징으로 하는 발전국가형태를 취하게 되었을까? 후발 산업국이었던 동아시아 국가들은 선진국을 따라잡기 위해 국가가 적극적으로 시장에 개입했다(Amsden, 1989).⁵⁾ 따라서 발전국가는 후발산업국의 특수한 환경에 대응한 국가형태라 할 수 있다. 발전국가의 특징은 ‘강한 국가’이다(정병순, 2000). 한국의 경우 특히 국가의 권능이 막강했는데 이는 식민지와 전쟁이라는 특수한 역사적 경험으로 자본가 집단을 비롯한 시민사회가 발전하지 못해 사회발전의 주체로서 국가가 정당화되었기 때문이다.⁶⁾ 이러한 권능을 부여받은 국가는 공식적인 제도적 기제들을 통해 강력한 경제개발 정책을 추진했다(정병순, 2000).⁷⁾

(2) 지방정부의 자율성

앞서 살펴본 대로 국가 간 거시경제적 특성의 차이가 지역혁신체계의 제도적 배열에 영향을 주는 것은 분명하지만, 한 국가의 제도적 배열은 발전과정을 거치기 때문에 제도적 변화를 통해 지역혁신체계에 영향을 줄 수도 있다. 또한 국가의 동일한 제도적 배열하에서도 현저하게 다른 지역혁신체계가 출현할 수 있다. 이는 동일한 국가의 제도적 배열하에서도 그러한 제도들이 지역 내에 배태되는 정도는 다를 수 있기 때문이다.⁸⁾ 게다가 국가의 혁신정책은 지역 차원의 구체적 특성이나 이해관계

5) 어느 정도 산업화가 이루어진 후에도 선진국과의 격차가 여전해 더욱 적극적으로 국가가 개입하게 되었다(Amsden, 1989).

6) 서구의 경우 시민사회의 자율성은 ‘적극적인 자유’와 기업가적 창의를 주역인 자본가들에 의해 확대되었는데, 이와 달리 한국의 자본가 집단은 ‘적극적인 참여자’로서 국가에 대해 자신들의 이익추구에 필요한 요구를 하지 않고 비공식인 관계에 의존해 자신들의 이익을 보호하는 데 익숙해 있다(권태준, 2005).

7) 이와 같이 국가가 경제개발을 최우선 정책으로 삼은 이유는 국가의 자율성이 매우 낮았기 때문이다(정병순, 2000). 국가의 자율성은 재정자립도와 관련되어 있는데 국가 형성 초기 한국정부의 재정은 원조와 상업차관에 의존함으로써 국내적으로는 자율성을, 대외적으로는 상당한 의존성을 보여주었다.

8) 이러한 점에서 국가에 의해 제도적 배열이 형성된 한국에서도 지역마다 다른 혁

를 반영하지 못하기 때문에 지역마다 새로운 제도적 배열이 나타날 수도 있다.⁹⁾

예를 들어 국가와 지방의 관계에 따라서 지역혁신체제는 다르게 나타난다(Cooke, Boekholt and Todtling, 2000). 독일의 바덴뷔르템베르크(Baden-Wuerttemberg)나 벨기에의 왈로니아(Wallonia)는 연방정부체제로, 지역의 자치권이 상당히 커서 지역 내 혁신 지원 프로그램 개발이 활발하다. 스페인의 바스크(Basque) 지역도 국가와 지방의 관계에서 자율성이 매우 크기 때문에 다른 지역에 비해 기술혁신정책의 실행에 독점적인 영향력을 가지고 있다.¹⁰⁾ 이와 달리 이탈리아의 지역들은 지방정부의 자율성이 상대적으로 낮아서 혁신정책의 실행 측면에서 국가의 재정지원에 크게 의존적이다.¹¹⁾ 특히 핀란드의 경우 행정적으로 중앙집권화되어 있어서 1993년 지방분권법령이 만들어진 이후에도 지역들은 혁신정책을 개발하지 못했다.

신체제가 존재한다고 볼 수 있을까? 이에 대해 명확하게 답해줄 사전연구는 거의 없다. 앞서 설명했듯이 한국의 기존 지역혁신체계 관련 연구들은 대부분 지역혁신체계의 개념을 소개하거나 이의 정책적 유용성만을 강조하고 있기 때문이다. 그러나 정병순(2000)의 연구를 보면 한국에도 지역혁신체계가 존재한다고 할 수 있다. 이 연구는 지역혁신체계에 관한 연구는 아니지만 대구지역을 사례로 한국의 지역마다 다른 거버넌스가 존재한다고 보고 있기 때문에, 지역마다 다른 거버넌스가 존재한다면 혁신체계도 다르게 작동할 것이라는 점에서 지역혁신체계의 존재를 유추할 수 있게 한다.

- 9) 그렇다고 해서 국가의 역할이 필요 없다는 것은 아니다. 국가는 여전히 기술혁신과 관련한 제도(기술표준, 특허제도, 교육훈련제도 등), 지식하부구조(연구소, 대학 등), 혁신정책에서 핵심적인 역할을 한다(박경 외, 2000). 또한 조세정책이나 규제 등 정부정책과 지적재산권, 특허제도 등 법제도, 자본시장 조건 등 국가적 차원의 사회적·정치적 가치와 규범들을 형성하는 데 국가의 역할은 중요하다.
- 10) 스페인의 바스크 지역은 국어인 스페인어가 아닌 바스크 언어를 사용하고 있으며 자율적인 과세권을 가지고 있는 지역 중의 하나이다.
- 11) 그럼에도 불구하고 이탈리아는 지역혁신체계 성공사례라 할 수 있다. 지방정부의 자율성이 작다고 해도 지역 내 중소기업들 간 네트워크가 활발하면 체계적 혁신이 가능하기 때문이다. 예를 들어 지방 내 다른 제도적 역량이 크면 거버넌스를 통한 체계적 혁신을 도모할 수 있다.

그렇다면 한국에서 국가와 지방의 관계는 어떠한가? 이는 지역의 특성에 맞는 제도적 배열을 형성할 수 있는 제도적 역량이 있는가와 관련되는데, 이러한 지역의 제도적 역량은 국가 수준의 제도적 배열 이외에 지역의 경제적 조건, 지방정부의 자율성, 지역의 사회·문화적 조건 등에 따라 달라진다. 이 가운데 사례연구에서는 지방정부의 자율성에 초점을 두고 살펴보았다. 그 이유는 지방정부의 자율성은 한편으로 제도화 과정이 중앙정부의 주도로 진행된 이유와 관련되어 있고 다른 한편으로 지역 내 실행과정의 협치 수준과도 관련되어 있기 때문이다.

한국에서 지역은 국가에 의해 그 경계가 정해졌다. 즉, 지역의 사회문화적 정체성을 고려한 지역구분이라기보다는 발전국가의 경제 성장을 뒷받침하는 제도적 배열로써 형성되었다는 것이다. 따라서 지방정부의 기능은 중앙정부의 하위 국가적 행정단위에 불과했다. 이러한 국가와 지방의 관계는 지방의회의 구성(1991년)과 선거에 의한 자치단체장 선출(1995년) 등의 제도적 변화를 통해 재정립되었다. 지방자치제도의 시행은 분명 지방정부 권한증대의 기회로 작용했다.

한국 지방재정의 구조를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 지방 재정의 절대 규모 및 상대적 비중은 지방자치제의 실시 이후 크게 증가했음을 알 수 있다. <표 1>은 중앙재정과 지방재정의 배분현황을 나타낸 것인데, 2004년 중앙정부 재정은 161조 2,627억 원이고 지방정부 재정은 126조 9,549억 원으로 전체 재정 중에 지방정부 재정이 차지하는 비중은 44.0%에 달해 지방자치제 실시 이후 지방정부의 재정이 크게 증대되었음을 알 수 있다.

그러나 이와 같이 지방재정의 규모가 증가되었다고 해서 그 자체로 지방정부의 자율성이 확대되었다고 보기는 어렵다. 중요한 것은 재정 자주권이기 때문이다. 지방정부의 재정구조는 일반회계와 특별회계, 기금으로 구성되는데 이 중 일반회계의 세입은 지방세, 세외수입 등의 자체재원과 지방교부세, 보조금 등의 의존재원으로 구성된다. 따라서 일반회계 중 자체재원이 아닌 의존재원 비중이 크면 규모가 증가했다고 해도

< 표 1 > 중앙재정과 지방재정의 배분 현황

(단위: 억 원, %)

구분		1985	1990	1995	2000	2004
중앙정부	계(A)	153,075	324,078	729,150	1,239,155	1,612,627
	일반회계(B)	125,324	274,557	514,981	805,099	1,201,394
	특별회계	27,751	49,521	214,169	434,056	411,233
지방정부	계(C)	65,896	229,140	589,895	843,869	1,269,549
	일반회계(D)	42,123	154,910	403,728	625,437	973,779
	특별회계	23,773	74,230	186,167	218,432	295,769
비중: C/(A+C)		30.1	41.4	44.7	40.5	44.0
비중: D/(B+D)		25.2	36.1	43.9	43.7	44.8

주: 2000년까지는 결산액, 2004년은 예산액.

자료: 윤영진(2001).

상대적으로 자율성이 낮다고 할 수 있다.

< 표 2 >는 지방자치단체들의 연도별 일반회계 세입내역을 나타낸 것인데, 2003년 현재 지방자치단체들의 일반회계 세입구조는 자체재원에 해당하는 지방세¹²⁾와 세외수입의 비중이 62.1%로 나타나고, 이전재원에 해당하는 지방 교부세, 지방 양여금, 국고 보조금의 비중은 37.9%로 나타나고 있다. 이를 지방자치제 실시 이전과 비교하면 자체재원 비중은 더 줄어들었으며 의존재원 비중은 더 증가했음을 알 수 있다. 즉, 지방자치제의 실시 이후에도 지방재정의 중앙정부 의존도는 여전히 높게 나타나고 있다.

한편 지방자치단체의 재정능력은 지역마다 차이가 있는데, 16개 광역자치단체의 재정자립도를 살펴보면 < 표 3 >과 같다.¹³⁾ 2003년 현재 16

12) 지방세 세목은 취득세, 등록세, 면허세, 마권세, 주민세, 재산세, 종합토지세, 자동차세, 농지세, 담배소비세, 도축세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 지역개발세 등으로 총조세 중에서 국세와 지방세 비중은 80% 대 20%이다.

13) 재정자립도란 지방재정이 의존재원이 아닌 자부재원으로 얼마나 운영될 수 있는가를 측정하는 지표이며 (지방세+세외수입/일반회계 총계예산규모)×100으로 계산된다.

<표 2> 연도별 지방자치단체 일반회계 세입내역(순계 결산)

(단위: 억 원, %)

연도	1987	1990	1993	1995	1998	2001	2002	2003
합계	60,421 (100.0)	154,910 (100.0)	250,611 (100.0)	366,673 (100.0)	509,892 (100.0)	693,975 (100.0)	742,221 (100.0)	756,225 (100.0)
지방세	21,923 (36.3)	63,786 (41.2)	110,258 (44.0)	153,169 (41.8)	171,483 (33.6)	282,609 (40.7)	306,167 (41.3)	333,655 (44.1)
세외수입	10,330 (17.1)	39,796 (25.7)	59,935 (23.9)	90,325 (24.6)	154,431 (30.3)	105,442 (15.2)	131,453 (17.7)	129,867 (17.2)
지방교부세	16,097 (26.6)	27,647 (17.8)	44,124 (17.6)	56,713 (15.5)	73,313 (14.4)	118,992 (17.1)	132,639 (17.9)	141,992 (18.8)
지방양여금	-	-	14,211 (5.7)	18,701 (5.1)	28,795 (5.6)	43,597 (6.3)	50,250 (6.8)	36,633 (4.8)
국고보조금	9,715 (16.1)	20,418 (13.2)	17,435 (7.0)	32,190 (8.8)	61,754 (12.1)	137,332 (19.8)	116,231 (15.7)	108,298 (14.3)
지방채	2,356 (3.9)	3,263 (2.1)	4,648 (1.9)	15,575 (4.2)	20,116 (3.9)	6,002 (0.9)	5,479 (0.7)	5,776 (0.8)

자료: 윤영진(2001).

개 광역자치단체의 재정자립도는 서울이 92.7%로 가장 높고 다음으로 경기(75.8%), 대구(74.4%), 인천(73.8%), 부산(71.6%)인 것으로 나타나고 있다. 또한 재정자립도가 가장 낮은 지역은 전남(14.0%)이고 다음으로 전북(18.0%), 강원(21.7%), 경북(22.0%)의 순으로 나타났다. 재정자립도가 가장 높은 서울과 가장 낮은 전남의 격차는 무려 75%에 달한다. 전체적으로 도에 비해 광역시의 재정자립도가 높게 나타나고 있다.

결론적으로 <표 1>, <표 2>를 통해 지방자치체의 실시 이후 한국의 지방정부들은 재정규모는 크게 증가했으나 여전히 중앙정부에 의존적이고 자율성이 낮음을 알 수 있다. 또 <표 3>을 보면 지역마다 재정능력의 차이가 있음을 알 수 있다. 그렇다면 지역마다 자율성에 차이가 있는 것일까? 그렇다고 보기는 어렵다. 이러한 차이는 발전국가의 공간정책과 관련되어 있기 때문이다. 서구의 공간정책은 공간적 불균등을 사후적으로 처방하려던 것이었으나 한국의 공간정책은 공간적 불균등발전을 사

< 표 3 > 광역자치단체별 재정자립도

(단위: %)

구분	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
서울	97.9	98.5 (0.6)	95.2 (-3.3)	90.7 (-4.5)	95.3 (4.6)	95.7 (0.4)	96.9 (1.2)	92.7 (-4.2)
부산	89.3	87.2 (-2.1)	78.2 (-9)	72 (-6.2)	78.6 (6.6)	75.6 (-3)	78.6 (3)	80.3 (1.7)
대구	84.5	67 (-17.5)	65.1 (-1.9)	72.9 (7.8)	76.8 (3.9)	68.1 (-8.7)	75 (6.9)	71.6 (-3.4)
인천	86.7	85.3 (-1.4)	78.7 (-6.6)	74.1 (-4.6)	76.1 (2)	75.4 (-0.7)	80.7 (5.3)	83.7 (3)
광주	73.8	76.4 (2.6)	74 (-2.4)	69.5 (-4.5)	68.5 (-1)	66.2 (-2.3)	69.4 (3.2)	73.5 (4.1)
대전	83.5	82.4 (-1.1)	68.1 (-14.3)	72.1 (4)	74.7 (2.6)	75.6 (0.9)	79.8 (4.2)	77.9 (-1.9)
울산	-	90.4	77.3 (-13.1)	73.7 (-3.6)	74.9 (1.2)	72.7 (-2.2)	74.9 (2.2)	77.4 (2.5)
경기	84.9	85.3 (0.4)	80 (-5.3)	76.5 (-3.5)	79.3 (2.8)	81.2 (1.9)	85 (3.8)	85.3 (0.3)
강원	41.7	50.3 (8.6)	47.3 (-3)	44.2 (-3.1)	45.7 (1.5)	37.9 (-7.8)	33.2 (-4.7)	57.1 (23.9)
충북	56	53.5 (-2.5)	48.5 (-5)	54.5 (6)	49.7 (-4.8)	45.4 (-4.3)	44.5 (-0.9)	57.7 (13.2)
충남	49.8	46.7 (-3.1)	44.6 (-2.1)	48.3 (3.7)	45.5 (-2.8)	43.9 (-1.6)	49 (5.1)	56.1 (7.1)
전북	43.4	46 (2.6)	44.4 (-1.6)	42.5 (-1.9)	39.6 (-2.9)	38.8 (-0.8)	39.2 (0.4)	51.4 (12.2)
전남	38	40.8 (2.8)	40.4 (-0.4)	41.4 (1)	37.4 (-4)	38.4 (1)	38.4 (0)	49.1 (10.7)
경북	47.6	47.4 (-0.2)	41.1 (-6.3)	49.6 (8.5)	45 (-4.6)	43 (-2)	41.3 (-1.7)	51.5 (10.2)
경남	61.1	58.6 (-2.5)	53.7 (-4.9)	53.9 (0.2)	50.5 (-3.4)	50.3 (-0.2)	46.7 (-3.6)	56.9 (10.2)
제주	46	46.6 (0.6)	49.1 (2.5)	42 (-7.1)	42.4 (0.4)	42.9 (0.5)	45.5 (2.6)	54.6 (9.1)

자료: 통계청 홈페이지.

전적·의도적으로 이용했다(정병순, 2000). 따라서 재정자립도의 차이는 자율성의 차이라기보다 국가의 공간정책이 낡은 불균등발전의 결과이다.

2) 국가와 지방의 대응양식

한국에서 국가개입은 발전국가라는 특수한 상황에 의한 것이었지만 그 자체로 정책적 효율성을 보여주었다(정병순, 2000). 그러나 최근 들어 지역의 혁신 경쟁력이 중요한 상황에서 국가개입이 지역의 맥락적 특수성을 고려하지 못한다는 인식이 증대되면서 그 정당성에 의문이 제시되고 있다. 이러한 상황은 국가의 역할 변화를 요구한다. 그러나 변화에 대한 요구가 있다고 해도 이러한 요구는 결국 제도적 배열을 바꿀 수 있는 권능을 가진 주체가 누구인가로 직결된다.

따라서 변화에 대한 인식과 그에 따른 새로운 제도적 배열의 필요성이 국가와 지역 모두에게 동일하게 받아들여지지 못했다. 앞서 살펴본 대로 한국의 경우 국가에 비해 지방의 자율성이 낮아서 지역 스스로 새로운 제도적 배열의 필요성을 인식했다고 하더라도 실질적으로 새로운 제도화 과정을 추동할 제도적 역량은 크게 부족하기 때문이다. 결국 한국에서 지역의 혁신 잠재력을 높이는 수단으로서 지역혁신체계 접근방법의 수용과 이에 따른 제도화 과정은 국가의 균형발전전략과 지방의 분권화 요구라는 상이한 배경으로 전개되었다.

(1) 국가: 균형발전전략

한국에서 지역혁신체계 접근방법에 따른 새로운 제도 형성의 가장 큰 원동력은 참여정부의 등장이라 할 수 있다.¹⁴⁾ 참여정부의 등장으로 지역

14) 여기서 굳이 국가가 아닌 참여정부라고 서술한 이유를 설명할 필요가 있겠다. 그 이유는 한국에서 자본과 국가의 관계는 엄밀한 의미에서 정권과의 관계라 할 수 있기 때문이다(권태준, 2005). 또한 국가 수준의 제도적 배열은 고정된 것이 아니라 발전과정을 거치는데, 이는 정권의 성격에 따라 차이가 있다. 예를 들어 국가개입 실효성에 대한 의문은 흔히 신자유주의로 연결되었다. 즉,

혁신체계 개념이 국정과제 차원에서 핵심 정책의제로 채택되었기 때문이다. 그렇다고 해서 지역혁신체계 접근방법이 참여정부에 의해 새롭게 만들어진 것은 아니다. 이미 1980년대 후반부터 국가 경쟁력의 원천으로 혁신의 중요성이 인식되기 시작했다.

세계화가 진전됨에도 불구하고 국민경제를 단위로 할 수밖에 없는 현실 속에서 …… ‘국가혁신체계(National Innovation System)’라는 개념을 중심으로 행위주체들의 혁신을 강조하는 새로운 접근이 주목할 만하다. (《조선일보》, 1996년 4월 17일자, 25면)

1990년대 중반부터는 연구자들과 정책결정자들이 혁신이 체계적이라는 점에 관심을 가지게 되면서 한국에서도 혁신체계와 관련된 연구들이 정책수단에 활용되기 시작했다. 당시 이러한 혁신체계에 관한 관심은 국가혁신체계로 이어졌는데, 이는 혁신의 공간적 범위를 국가로 본다는 점에서 기존의 국가중심적인 제도적 배열에 상응하는 것이었다. 이후 이러한 혁신의 체계성이 지역 차원에도 존재한다는 지역혁신체계 접근방법이 논의되면서 김대중 정부 시대에는 산업자원부, 과학기술부, 건설교통부 등의 부처계획에서 개념적으로 지역혁신체계가 지역발전전략으로 사용되었다.

권숙일 과학기술처 장관은 ‘21세기 새로운 도약을 위한 과학기술정책’을 주제로 한 강연에서 …… “기업은 기술 중심의 경영활동을, 정부는 과학기술정책을 통한 국가혁신체계구축 및 기술혁신 확산에 정책적 노력을 집중해야 한다”라고 강조했다. (《한국경제》, 1997년 8월 15일자, 10면)

국가의 실패를 시장의 자율성에 맡기자는 것이다. 그런데 참여정부는 이념적으로 신자유주의를 거부하고 대안적 발전을 제시하고 있다. 참여정부가 표방하는 대안적 발전 모델에는 탈테일러주의(Post-Taylorism)적 노동과정에 기초한 새로운 축적체제, 참여민주주의적 조절양식, 민주 개혁적 헤게모니 블록, 생태주의적 사회페러다임 등이 포함되어 있다(대구사회연구소 홈페이지).

정부는 김 대통령이 제시한 ‘창조적 지식국가’라는 ‘제2건국’의 이상을 실현하기 위해 지식기반산업과 문화산업 집중 육성, ‘문화비전 2000’정립 및 추진, 국가혁신체제 효율적 정비, 국가정보기반 확대, 지식, 정보, 문화 요소 투입 및 정보 통신기술의 효율적 활용 등 네 가지를 중점과제로 선정하고 실행해나갈 계획이다. (《매일경제》, 1998년 8월 15일자)

그런데도 참여정부의 등장을 지역혁신체제 개념의 도입과 동일시하는 이유는 다음과 같다. 먼저 참여정부 이전에도 국가정책에서 지역혁신체제 개념이 등장하기는 했으나 이때의 지역혁신체제 개념은 국가혁신체제의 하위 개념으로 보거나 국가혁신체제를 위한 수단으로 보았다.¹⁵⁾ 또한 기존 국가계획의 실행 수단으로 보았기 때문에 지역혁신체제 접근방법의 수용이 새로운 제도적 변화를 필요로 한다는 점을 인식하지 못했다. 반면에 참여정부는 일부 중앙 부처들의 계획에 머물렀던 지역혁신체제의 개념을 국가적 의제로 격상시키고 지역마다 스스로 혁신 계획을 수립할 수 있도록 제도화함으로써 최소한 형식적으로는 지역마다 다른 혁신체제의 가능성을 제시하고 혁신 잠재력에 따라 다른 대안들을 모색할 수 있게 했다.

지금까지 참여정부의 등장으로 지역혁신체제의 개념이 본격적으로 제도화되었다고 했는데, 그렇다고 해서 참여정부가 출발부터 지역의 혁신 잠재력을 높이는 방법으로 지역혁신체제 개념을 도입했다고 보기는 어렵다. 2002년 대선 당시 노무현 후보의 대선공약 중에서 8대 핵심 전략을 살펴보면 국가혁신체제의 개념은 명시적으로 포함되어 있으나 지역혁신체제의 개념은 명시적으로 언급되어 있지 않다.¹⁶⁾ 이후 2003년 국가

15) “산업자원부 산업정책국장에 따르면 …… 산·학·연 협력을 바탕으로 지역별로 특화된 지역혁신체제(RIS)를 구축하고 이를 상호 연계해 글로벌 혁신 네트워크에 주도적으로 참여하는 개방형 국가혁신체제(NIS)로 발전시켜 나갈 것이다.” (《매일경제》, 2000년 3월 24일자)

16) 8대 핵심 전략 가운데 2번째 전략인 시장질서의 확립과 신성장정책 부분을 보면 다음과 같이 국가혁신체제의 개념이 포함되어 있다. “미시적으로는 기술혁

균형발전위원회가 발간한 『국가균형발전의 비전과 과제』에서 처음으로 지역혁신체계의 개념이 명시적으로 포함되어 있다.

우리나라의 경우 지난 40년에 걸쳐 국가가 주도한 불균형 성장전략에 따라 좁은 수도권에 인구의 절반과 주요 자원의 70% 이상이 과도하게 집중되는 결과가 초래되었다. …… 이런 점을 고려해 앞으로 수도권 집중형 국토를 지방분산형 국토로 바꾸기 위해 지역균형발전 정책을 적극적으로 추진해나가야 할 것이다. …… 이런 점에서 분산을 위한 균형정책은 한국 사회 전체의 발전을 촉발하는 ‘역동적 균형’이고, 동시에 낙후 지역을 발전시키는 ‘전략적 균형’이라고 볼 수 있다. (민주당 대통령 후보 정책자문단, 2002)

지역혁신체계 구축 및 지역전략산업 육성 등을 통한 역동적 균형을 달성 …… 영세한 농산어촌지역의 역량강화를 위해 지역 내부인사, 출향인사, 인근대학과의 네트워크를 통한 농산어촌형 지역혁신체계(RIS)를 구축해 …… 지역혁신체계를 구축해 혁신주도형 경제구조로 전환 …… 지역의 기업, 대학, 연구소, 지자체, 시민단체, 지역 언론 사이의 네트워크를 형성해 공동학습과 혁신을 창출 …… 혁신의 성공사례를 전국적으로 확산해, 범국민적 공감대 형성 및 지역혁신체계 조기구축 …… (국가균형발전위원회, 2003b)

이를 살펴보면 지역혁신체계의 개념은 노무현 대통령의 대선 공약 중 ‘Hub Korea를 향한 분권 - 분산화 전략’ 가운데 하나인 ‘지역균형발전 정책’과 연결되어 있다. 지역에 의한 내생적 지역발전전략인 지역혁신체계의 개념과 국가의 지역정책으로서 균형발전 정책이 어떻게 결합되었을

신이 쉽게 이루어질 수 있는 기술혁신시스템을 구축해야 한다. …… 정부가 지원하는 기술개발이 효율적으로 추진될 수 있도록 국가기술혁신 시스템의 효율화를 추진해야 한다.”(민주당 대통령 후보 정책자문단, 2002)

까? 참여정부는 균형의 개념을 역동적 균형과 전략적 균형으로 구분하고 이 가운데 역동적 균형을 달성하는 수단으로 지역혁신체계의 개념을 이해하고 있다. 다음에서 알 수 있듯이 지역혁신체계 구축 및 지역전략산업 육성 등을 통한 역동적 균형을 달성해 지역균형발전을 도모한다는 것이다.

이러한 균형발전의 개념은 참여정부의 등장 이전부터 국토·지역계획의 중요한 목표였다. 경제개발 5개년계획¹⁷⁾을 보면 제3차 경제개발 5개년계획(1972~1976년)에서 처음으로 그 목표에 균형발전의 개념이 명시되어 있고 제5차 계획(1982~1986년)에 이르러서는 발전전략으로 채택되었음을 알 수 있다. 이와 관련해 많은 제도들이 만들어졌는데, 1989년 지역균형발전기획단에 의해 제안된 국가행정기관 이전사업이 1990년대에 추진되었고, 1994년에는 지역균형개발과 지방중소기업육성에 관한 법률이 제정되어 관련 계획이 추진되었다. 이때의 국토균형발전이란 수도권외의 과밀을 완화하고 지방의 육성에 초점을 맞춘 국토 발전을 의미했다(박양호 외, 2001).

지방화 경향은 초기의 중앙-지방의 정치적 대립구조에서 탈피해 고유한 정체성을 바탕으로 지역의 가치를 재발견하고 정치·경제·문화의 독자성을 지향하면서 지역사회의 변화를 추구하려는 지역주의(regionalism)의 성향이 강화되고 있음 …… 정치적으로 지방자치의 확대를 추진하면서, 경제적으로는 중앙 중심의 효율본위 시장경제가 아닌, 가치분위의 광역경제 구축을 도모하며 지역사회의 재구조화를 시도하는 것이 현대 지방화의 특성이라 할 수 있음 …… (국가균형발전위원회, 2003b)

17) 1962년에 시작된 제1차 경제개발 5개년계획(1962~1966년)은 1982년 제5차 계획부터 경제사회발전 5개년계획으로 변경되었으며, 이후 1992년 제7차 경제사회발전 5개년계획(1992~1996년)이 수립되었으나 정권 교체로 사문화되고, 1993년 신경제5개년계획(1993~1997년)이 수립되었다.

60년대의 절대적 빈곤을 탈피하고 고속성장의 추세에 있던 70~80년대까지만 해도 국민들은 총량적 성장에 도취되어 분배에 대한 관심이 상대적으로 적었다. 또 분배, 격차의 문제가 지금보다는 더 적었다. 그러나 그 동안의 경제성장으로 국민생활의 최저수준(national minimum)이 충족된 지금은 상대적 분배문제, 지역 간 형평성 문제에 대한 국민의식이 깨이게 되었다. (국가균형발전위원회, 2003b)

그런데 이러한 균형발전전략은 그 정당성에도 불구하고 성장전략 중심의 국가 경제정책에 비해 주변부에 위치해 있었다. 따라서 참여정부의 균형발전전략은 ‘국가균형발전’을 최고의 국정과제로 설정했다는 점에서 차이가 있다. 또한 이전까지의 균형발전전략과 달리 참여정부는 균형 발전을 국민통합과 국가경쟁력 강화의 동시 해결 수단으로 인식하고 있다는 점에서 차이가 있다. 즉, 한편으로 이러한 인식은 세계화에 따른 국가의 역할에 대한 문제제기와 관련되어 있고, 다른 한편으로는 참여정부가 분배를 중요시하는 이념을 지니고 있다는 점과 관련되어 있다.

결론적으로 참여정부는 균형발전전략 수단으로서 지역혁신체계를 바라보고 있다. 그러나 지역혁신체계 접근방법은 지역의 혁신 잠재력을 중요시한다. 혁신 잠재력이 높은 지역은 그렇지 못한 지역에 비해 혁신 창출과 지역 간 경쟁에서 더 유리한 조건을 가지므로 지역 간 발전 격차를 더 심화시킬 수 있다.¹⁸⁾ 그럼에도 불구하고 역설적이게도 한국에서 지역 혁신체계 접근방법은 참여정부의 등장과 함께 국가균형발전을 위한 전략으로 채택되면서 본격적으로 제도화되었다.

18) 물론 지역혁신체계 접근방법은 혁신 잠재력이 낮은 지역이라고 하더라도 혁신 잠재력을 높이면 지역 내에서 지속적으로 혁신이 발생할 수 있다고 본다는 점에서 지역발전전략으로 각광 받았다. 따라서 그 자체로 지역 간 불균형을 내포하고 있지는 않다. 그러나 혁신 잠재력이 낮은 지역은 혁신 잠재력을 높일 수 있는 대안을 찾는 것 또한 쉽지 않다는 점에서 지역혁신체계가 그 자체로 모든 지역의 성공을 보장하는 것은 아니다.

(2) 지방: 분권화 요구

지역혁신체계 접근방법의 출발점이 그러하듯 경제의 세계화는 지역들의 경제적·사회적 재편을 요구하고 있다. ‘지방화’라고도 불리는 이러한 지역의 재편은 세계화라는 동전의 또 다른 면이라고 할 수 있지만 단순히 세계화 과정에 의해 수동적으로 이루어지는 과정이 아니다. 지역의 경제·정치적 활동의 다양한 주체들은 세계화 과정에 더욱 능동적으로 대처하기 위해 ‘혁신’을 추구하게 되었고, 이러한 활동에 필요한 자율적 권한을 확보하기 위해 ‘분권’을 주장하게 되었다(최병두, 2001).

울산시는 지역혁신시스템(RIS)을 본격 구축키로 하고 …… 울산시가 마련한 ‘지역산업발전계획’에 따르면 대기업과 중소기업, 중소기업 상호간의 혁신적 상호작용과 협력이 더 강화되는 …… 지역산업의 혁신기반을 구축키로 했다. (《한국경제》, 2001년 2월 6일자)

광주시는 과학기술 진흥의 기반을 구축하고 정책을 발굴하기 위해 …… △ 광산업 2단계 육성계획의 방향과 과제 △ 광주지역의 지역혁신시스템(RIS) 효율화 방안 △ 광주지역 신지식 기반 산업 육성방안 모색 …… (《매일경제》, 2001년 8월 30일자)

1995년 지방자치제 실시 이후 한국에서도 지역들은 해당 지역의 경제 성장을 위한 여러 가지 노력을 했다. 물론 그러한 노력은 국가정책 틀에 크게 의존적이기는 했지만 그렇다고 한국 지역의 혁신을 위한 노력이 없었다고 보기는 어렵다. 따라서 한국의 지역들도 이론적으로 지역의 내생적 발전전략을 가능하다고 보는 지역혁신체계 접근방법에 관심을 가지게 되었다.

즉, 참여정부가 지역혁신체계 접근방법을 국가균형발전전략의 수단으로 채택하기 이전부터 지역들도 지역혁신체계의 개념을 사용하고 있었다는 것이다. 그런데 한국의 지역들은 내생적 발전전략으로서 지역혁신

체계를 스스로 구축하기에는 역량이 부족하다고 인식했다. 따라서 지역 혁신체계 접근방법을 수용해 지역의 혁신 잠재력을 높이기 위해 지역들이 그러한 역량을 확보할 수 있게끔 국가의 권한을 이전하도록 요구했다. 지역에서 자생적으로 혁신을 도모하기에는 지역의 역량이 매우 부족하므로 분권을 통해 지역의 권능을 높여달라는 것이다. 이에 한국에서 지역혁신체계 접근방법의 수용은 자연스럽게 지역의 분권화 요구를 증대시켰고 정당성을 확보해주었다.

지방경제 어디로 가나 IT산업, 벤처의 지방확산 등 신산업 지원인프라는 시설 및 장비확충에서 탈피해 지역혁신체계 구축을 강조하는 방향으로 전환 중요한 과제는 지역스스로 내발적 발전 체계를 구축하는 일 단기적으로는 중앙정부에 의존할 수밖에 없으나 장기적으로는 지역발전의 주체가 해당 지역에서 내생적인 노력에 의해 추진해갈 수 밖에 없기 때문이다. 결론적으로 내발적발전론은 기존의 중앙집권적 사상에 의한 개발전략에서 벗어나 지방분권적 사상에 의한 지역발전 개념으로 대전환이 필요하다. (《매일경제》, 2001년 3월 29일자)

정부 정책은 “지역산업의 자생적 발전 토대를 구축해야 한다”고 주장하면서도 여전히 중앙정부 주도형에서 벗어나지 못하고 있다 지자체 스스로가 각 부처의 관련 사업을 지역특성에 맞게 탄력적으로 운용하지 못한다면 지역혁신시스템의 효율적 구축은 요원하다. 정부가 진정으로 국가경쟁력을 제고시키고자 한다면 지자체가 자생적인 힘으로 지역혁신시스템을 구축할 수 있도록 중앙정부의 권한을 지자체로 이전시키는 결단이 필요하다. (《경향신문》, 2001년 8월 23일자)

한편 분권이란 학자에 따라 다르게 정의되는데, 한국의 지역에서 분권은 중앙정부에서 지방정부로의 권한 이양과 서울/수도권에서 지방/비수도권으로의 자원분산이라는 두 과정 모두를 포함하고 있다.¹⁹⁾ 먼저 권한

이양은 행정적 의미에서 중앙집권에 대칭되는 개념으로서 중앙정부에 집중되어 있는 권한·사무·재원을 지방자치단체에 더 많이 이양하자는 것으로 진정한 의미의 지방자치실현이라는 측면에서 지방자치제의 실시 이후 지속적으로 제기되어온 내용이다. 이는 한국에서 지방자치제가 자치단체장을 직접 선출한다는 것 이외에는 실질적인 진전이 없다는 인식에 의한 것이다. 즉, 여전히 중앙정부의 권능이 너무 크다는 것이다.

이러한 지방의 분권화 요구는 지역혁신체계 개념의 도입으로 더욱 가속화되었다. 사실 지역혁신체계 개념이 도입되기 전까지 한국의 지역들이 주장하는 모토는 ‘지방분권 없는 지방자치 없다’는 것이었는데, 현재는 ‘지방분권 없이 지역혁신 없다’로 바뀌었을 뿐 그 내용에 큰 차이가 있는 것은 아니다. 그러나 이론적으로 지방정부의 역량이 약한 지역의 혁신 잠재력이 낮다는 것일 뿐 지방분권이 그 자체로 혁신을 야기하는 것은 아니다. 이러한 맥락에서 한국에서 지역혁신체계는 국가 차원에서는 국가균형발전의 수단으로, 지역 차원에서는 지방분권의 수단으로 인식되고 있다는 점이 제도적 특징이라 할 수 있다.

그렇다면 지방분권이 먼저인가 아니면 지역혁신이 먼저인가? 우리는 지방분권이 먼저라고 생각한다. 지방의 자주성 없이는 지역의 혁신능력이 함양될 수 없고, 지방에 인적·물적 자원이 모이지 않으면 지역혁신을 추진할 수 없기 때문이다. (김형기, 2000)

이와 같이 지역혁신체계를 지방분권과 연결시키고 있는 것은 지방정부의 조직구조를 통해서도 잘 알 수 있다. 지역혁신체계가 제도화되는

19) 권한이양과 자원분산의 이론적 근거는 다음과 같다. 권한이양은 중앙에 집중된 권력을 지방에 이양함으로써 중앙-지방 간 권력 불균형의 시정을 주장하는 지방분권론이고, 자원분산은 수도권에 집중된 자원들을 여타 지역에 균등배치함으로써 수도권과 여타 지역 간의 경제·사회적 불균형의 시정을 주장하는 지역균등발전론이다(소영진, 2001). 전자는 주로 정치·행정적 측면이 강조되고 후자는 주로 경제·사회적 측면이 강조된다.

과정에서 한국의 각 지방정부들은 혁신분권담당관실을 두어 지역 수준에서 지역혁신체계의 제도화를 담당하도록 했다.²⁰⁾ 또한 제1차 지역혁신발전 5개년계획의 내용을 통해서도 지역들이 지역혁신체계를 지방분권의 수단으로 보고 있음을 알 수 있다.

국가균형발전계획 및 지역혁신발전 5개년 계획의 수립에 맞추어 공포된 ‘지방화 대전선언’은 21세기 세계화, 지식정보화, 지방화 시대에 국내 외적인 환경변화에 대응하고 국가균형발전, 지역분권 및 분산, 분업 등의 정책을 적극적으로 수용해 대전의 경쟁력을 강화시키고 지속가능한 발전의 기틀을 마련키 위함 …… 이를 위해 지방화 대전선언에서는 4대 방향, 14개 전략 47개 과제를 중심으로 중점·육성해 대전의 지역발전을 꾀하고자 함 …… (대전광역시 제1차 지역혁신발전 5개년 계획)

3. 제도 형성 과정

1) 새로운 제도의 형성

참여정부 국가균형발전전략을 위한 새로운 제도 형성의 시작은 2003년 6월 ‘국가균형발전을 위한 대구 구상’을 통해서이다.²¹⁾ 그 내용은 지

20) 혁신분권담당관실의 업무는 지역혁신발전계획 종합수립 및 평가, 지역혁신협의회 구성운영 및 도정혁신·발전 연구모임, 지역특화발전 특구 총괄 지정 추진, 국가균형발전특별회계 관련 지역혁신 사업 등 도·시군 기획조정, 지방분권·균형발전 업무 총괄, 지역단위 혁신·분권·균형발전 네트워크 구축, 지방분권특별위원회 운영, 관리, 중앙권한의 지방이양 추진, 국가균형발전 시책의 지방연계 추진, 행정수도건설 관련 대응전략 등 관련사무, 시·군 혁신지원계획 수립, 추진상황 점검 및 평가, 기타 국가균형발전위원회 업무 전반 사항 등이 포함된다. 자세한 것은 각 시·도 홈페이지 참조.

21) 추상적인 수준에서만 언급되던 참여정부 국가균형발전의 실질적인 내용이 공식화된 것은 2003년 6월 12일 대구 컨벤션센터에서 열린 제9차 국정과제회의

방분권, 지역균형발전, 신행정수도 건설 등 지방화 추진, 자립형 지방화를 위한 지역혁신체계 구축과 지방 경제를 혁신주도형 경제로 전환, 지방을 우선적으로 육성하고 수도권의 계획적 관리를 통해 지방과 수도권의 상생발전 토대 구축 등의 3대 원칙과 「국가균형발전특별법」, 「신행정수도특별법」, 「지방분권특별법」 등 3대 특별법 및 균형발전특별회계 설치, 행정수도 기본구상 수립과 입지선정 완료 및 공공기관 지방 이전 계획 확정, 국가 R&D 예산의 지방지원 비율 확대(20% → 40%) 및 지방대학 집중 육성, 지역혁신체계 시범사업 추진 및 지역산업정책 추진체계 전면 개편, 자립형 지방화를 위한 국가균형발전 5개년계획 수립, 지역특화발전특구법 제정으로 지역경제발전 토대 구축, 낙후지역에 대한 실태조사 및 특별대책 추진 등의 7대 과제로 요약될 수 있다.

이후 본격적으로 제도화 과정이 전개되었는데, 정작 이 과정에서 지역혁신체계에 관한 논의들은 크게 부각되지 못했다. 「신행정수도특별법」과 같이 찬성과 반대의 이해대립이 큰 정책들에 사회적 관심이 집중되었기 때문이다. 이 글에서는 참여정부의 국가균형발전 정책을 평가하는 것이 아니라 국가균형발전전략에 따른 제도 형성 과정의 특성을 분석하는 것이므로 지역혁신체계의 새로운 제도적 배열에 영향을 미치는 주요 제도적 변화만을 살펴보았다. 이에는 「국가균형발전특별법」의 제정, 국가균형발전위원회와 지역혁신협의회의 수립, 국가균형발전 5개년계획과 지역혁신발전 5개년계획의 수립, 국가균형발전특별회계의 신설 등이 포함된다.

(1) 「국가균형발전특별법」의 제정

새로운 제도는 2003년 12월 「국가균형발전특별법」의 제정(법률 제7061호)과 2004년 3월 「국가균형발전특별법시행령」의 제정으로 그 법적 기반이 마련되었다. 「국가균형발전특별법」의 제정은 중앙정부 개별 부처의

를 통해서이다. 이런 연유로 이를 ‘국가균형발전을 위한 대구 구상’이라 한다. 자세한 내용은 국가균형발전위원회 홈페이지 참조.

사업을 통해서 또는 지방자치단체의 여러 계획 속에서 개념적으로 사용되던 지역혁신체계 개념이 법적으로 제도화된 것이기 때문이다. 이는 앞서 살펴본 대로 2003년 6월 ‘대구 구상’을 통해 국가균형발전을 위한 제도적 기반으로 제안되었고 1년여의 논쟁 끝에 2003년 12월 제정된 뒤 2004년 1월 16일 공포되어 그 효력을 가지게 되었다.

『국가균형발전특별법』의 목적은 ‘지역 간 불균형을 해소하고 지역혁신 및 특성에 맞는 발전을 통해 자립형 지방화를 촉진함으로써 전국이 개성 있게 골고루 잘 사는 사회를 건설하는 데 이바지한다’는 것이다(『국가균형발전특별법』 제2조). 주요 내용은 국가균형발전계획의 수립, 지역혁신발전계획의 수립, 국가균형발전시책의 추진, 국가균형발전위원회의 설치, 국가균형발전기획단의 설치, 시·도 지역혁신협의회의 설치, 시·군·구 지역혁신협의회의 설치, 국가균형발전특별회계 등이다.

이 가운데 국가균형발전 시책에는 지역혁신체계의 구축, 지역전략산업의 선정 및 육성, 지방대학의 육성 등, 지역과학기술의 진흥, 지역의 정보화 촉진 및 정보통신 진흥, 지역문화·관광의 육성, 낙후지역 및 농산어촌의 개발, 지역경제 활성화의 촉진, 공공기관의 지방 이전, 기업 및 대학의 지방 이전, 지역발전투자협약의 체결 등이 포함된다(『국가균형발전특별법』 제10조~제20조).

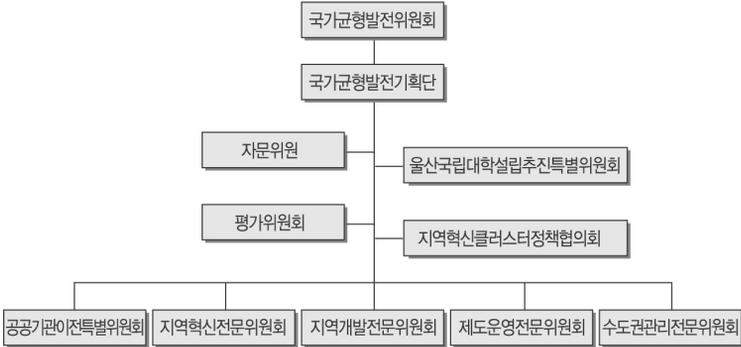
(2) 균형발전위원회와 혁신협의회의 신설

법적 기반과 함께 조직적 차원에서도 새로운 제도가 형성되었다. 국가수준에서의 국가균형발전위원회와 지역 수준에서의 지역혁신협의회의 신설이 그것이다. 먼저 국가균형발전위원회는 국가균형발전의 중요정책자문 및 관련 부처 간 정책 조정을 목적으로 2003년 4월 7일 설립되었다(국가균형발전위원회규정, 대통령령 제17957호). 이는 그동안 중앙정부 각 부처가 개별적으로 각각 지역발전 사업을 추진함으로써 부처이기주의라는 비판을 받았는데, 이러한 각 부처의 개별 사업들을 종합 조정할 조직이 필요하다는 인식에 의해 설립되었다(강현수, 2003).

국가균형발전 정책의 수립 주체로서 국가균형발전위원회는 대통령 자문기구이며 2004년 4월 1일 「국가균형발전특별법」에 따라 법적 지위를 얻게 되었다.²²⁾ 국가균형발전위원회의 조직은 <그림 1>과 같이 사무국 역할을 하는 국가균형발전기획단과 4개의 전문위원회(지역혁신, 지역개발, 제도운영, 수도권관리)로 구성되어 있다.²³⁾ 또한 국가균형발전위원회는 당연직 위원(정부부처)과 광역 및 기초자치단체의 장 추천위원, 민간전문가 등 위촉위원 포함 30인 이내로 구성된다(「국가균형발전특별법」 제23조).²⁴⁾ 2005년 12월 현재 국가균형발전위원회는 위원장 1인, 민간위원 16인, 당연직 위원 12명으로 구성되어 있다.²⁵⁾

-
- 22) 국가균형발전위원회는 국가균형발전의 기본 방향과 관련정책의 조정, 국가균형발전계획, 부문별 국가균형발전계획안 및 부문별 시행계획, 지역혁신발전계획 및 지역혁신발전시행계획, 국가균형발전시책 및 사업의 관리·평가, 지역발전투자협약의 체결 및 운영, 국가균형발전특별회계의 운용, 공공기관 등의 지방 이전, 수도권 경쟁력 강화 등 수도권 관리의 기본 방향, 그 밖에 국가균형발전과 관련해 필요한 사항으로서 위원장이 부의하는 사항을 심의한다(국가균형발전특별법 제22조).
- 23) 참여정부 이전에도 균형발전을 위한 조직이 없었던 것은 아니다. 1989년 지역균형발전기획단이 설치되어 11개 청급(廳級) 중앙행정기관을 대전청사로 이전하는 등 지역균형발전을 도모했다. 그러나 그 성과는 그리 크지 않았다. 참여정부는 국가균형발전 추진 기구를 모색하면서 프랑스의 국토 및 지역개발기획단(DATAR)을 벤치마킹했다. 국가균형발전위원회 산하 국가균형발전기획단은 ‘여러 부처에 분산된 균형발전업무를 기획 조정하는 역할을 하며 그 모델은 프랑스 수상 직속 기구인 다타르(DATAR)’이다(국가균형발전위원회 홈페이지 보도자료). 1963년 드골정부에 의해 설립된 다타르는 파리권 지역으로의 경제활동 집중을 억제하고 여타 지역의 분산을 추진했다(지역혁신박람회 홈페이지 보도자료). 다타르는 국토의 균형발전을 위해 중앙의 부문별한 정책을 조정하고 국가정책과 지방 차원에서 수행되는 개발사업 간의 조정과 촉진 역할을 담당하는 한편, 공공정책의 지역화 사업에 참여해 지방 발전에 기여했다(배준구, 2003).
- 24) 자세한 위원 구성 현황은 국가균형발전위원회 홈페이지 참조.
- 25) 국가균형발전위원회의 위상과 관련해 현재의 대통령 자문위원회와 같은 느슨한 조직형태는 부처이기주의를 넘어서기 어렵고 기획단이 각 부처에서 파견 나온 공무원으로 조직될 경우 이러한 위험성은 더 커질 것이라는 지적이 있다(강현수, 2003). 그러나 제도 형성 과정에서 국가 수준에서 신규 조직을 만드는 것 자체도 지방분권에 위배된다는 반발이 있던 터라 더 강력한 조직이어야 한

<그림 1> 국가균형발전위원회 조직 구성



자료: 국가균형발전위원회 홈페이지.

한편 지역수준에서는 지역혁신협의회가 신설되었다. 광역자치단체의 경우 「국가균형발전특별법」상 의무사항이기 때문에 2003년 6월 대구·경북을 시작으로 2004년 5월 서울시가 최종 구성되어 2004년 12월말 현재 14개 지역혁신협의회가 구성되었다.²⁶⁾ 법적 의무사항이 아닌 기초자치단체의 경우에는 2004년 말까지 원주시, 전주시 등 총 73개가 구성되어 운영 중이며 ‘신활력지역사업’은 지역혁신협의회 구성을 의무시해 기초자치단체의 지역혁신협의회 구성도 증가하는 추세다.²⁷⁾

다는 주장은 정당성과 무관하게 받아들여지기 어려웠다.

26) 광역자치단체는 총 16개인데 지역혁신협의회 수가 14개인 이유는 대구·경북과 광주·전남이 지역혁신협의회를 공동 구성했기 때문이다.

27) ‘신활력지역사업’이란 참여정부의 낙후지역 발전정책 중 하나로 기존 ‘낙후지역’ 용어의 부정적인 이미지를 고려해 용어를 변경한 것이다. 이는 지역 내의 대학, 기업, 연구소, NGO, 언론 등의 지역혁신주체들의 네트워크 시스템을 통해 지역특성에 맞는 신성장동력을 발굴하고 발전전략을 수립하는 혁신적인 지역개발 사업을 말한다(국가균형발전위원회 홈페이지). 따라서 사업 내용으로만 보면 사례연구의 세 번째 부분에서 살펴볼 지역 내 실행과정에 포함되어야 하지만 다음과 같은 이유로 제외했다. 첫째, ‘신활력지역’은 「국가균형발전특별법」의 ‘낙후지역’ 규정 중에 ‘그 밖에 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역으로서 대통령령이 정하는 지역’이라는 점에서 사업

(3) 국가균형발전계획과 지역혁신발전계획의 수립

새로운 제도적 기반으로서 『국가균형발전특별법』은 기존 중앙정부 계획 수립 절차에 변화를 야기했다. 이 법에 따르면 중앙정부는 국가균형 발전을 위해 5년마다 국가균형발전계획을 수립하도록 되어 있다(동법 제 4조 제1항). 이러한 국가균형발전 5개년계획은 중앙의 관련된 모든 부처와 16개 시·도가 공동으로 계획수립 과정에 참여하도록 했다는 점에서, 그리고 기존 중앙정부의 하향식 계획과 달리 상향식 계획을 표방하고 있다는 점에서 커다란 제도적 변화라 할 수 있다.

또한 동법은 광역자치단체별로 지역의 혁신역량을 강화하고 특성 있는 발전을 도모하기 위해 지역혁신발전 5개년계획을 수립하도록 하고 있다(동법 제6조 제1항). 이는 지역 스스로 발전계획을 수립할 수 있는 제도적 근거가 마련되었다는 점에서 중요한 제도적 변화라 할 수 있다. 그러나 계획체계 측면에서 지역혁신발전 5개년계획은 상위계획으로서 국가균형발전 5개년계획을 두고 있다는 점에서 제약이 있다.

국가균형발전 5개년계획은 ‘총괄계획’, 중앙정부가 작성하는 ‘부문별 계획’과 광역자치단체가 작성하는 ‘시·도별 계획’으로 구성된다(국가균형발전위원회, 2003c). 먼저 총괄계획에서는 국가균형발전 5개년계획의 의의, 중장기 방향, 목표 및 비전, 추진체계 및 운용방안 등이 제시된다. 둘째, 부문별 계획은 중앙정부 차원에서의 국가 계획(National Plan)으로서, 부문별 중점 실천과제에 대한 추진방안을 제시한다. 셋째, 시·도별 계획은 지역계획(Regional Plan)으로서, 광역자치단체가 개별적으로 작성하는 시·도별 부문과 이를 전국 차원에서 조망하는 개관부문으로 구성된다.

국가균형발전 5개년계획과 지역혁신발전 5개년계획의 내용은 다음과 같다. 먼저 국가균형발전 5개년계획에는 국가균형발전의 목표에 관한 사항, 지역혁신체계의 구축 및 활성화에 관한 사항, 지역전략산업의 육성에 관한 사항, 지방대학의 육성 및 지역의 인적자원 개발에 관한 사항,

의 실효성에 의문이 든다. 둘째, 행정자치부 장관이 3년마다 선정·고시한 지역의 경우에만 계획을 수립할 수 있다는 점에서 선정된 지역이 많지 않다.

<표 4> 국가균형발전 5개년계획의 특성

구분	경제개발 5개년계획	국가균형발전 5개년계획
배경	·빈곤의 악순환 ·농업중심 경제구조 ·저성장 함정	·지역 간 격차 심화 ·요소 투입형 경제구조의 한계 ·저기술 - 저혁신 함정
특성	·행정계획 ·지자체 배제 - 중앙정부 주도 ·투입주도형 성장 모델 ·SOC 등 물리적 인프라 확충	·법정계획 ·중앙과 지방의 파트너십 ·혁신주도형 지역특성화 발전 모델 ·혁신체계 구축 등 소프트웨어적 인프라 강화

자료: 국가균형발전위원회(2004g).

지역의 과학기술 진흥에 관한 사항, 지역의 정보화 촉진 및 정보통신 진흥에 관한 사항, 지역의 문화·관광 육성에 관한 사항, 지역금융활성화 등 지역경제 활성화에 관한 사항, 낙후지역 및 농산어촌의 개발촉진에 관한 사항, 공공기관 등의 지방 이전에 관한 사항, 투자재원 조달에 관한 사항, 기타 등이 포함되어야 한다(「국가균형발전특별법」 제4조 제2항). 다음으로 지역혁신발전 5개년계획에는 지역혁신발전의 목표에 관한 사항, 지역의 현황 및 발전역량의 분석에 관한 사항, 지역혁신을 위한 여건 개선 및 기반조성에 관한 사항, 지역혁신을 위한 시책과 사업추진에 관한 사항, 지역혁신을 위한 투자재원의 조달에 관한 사항, 그 밖에 지역혁신을 위해 필요한 사항 등이 포함된다(동법 제6조 제2항).

현재는 2004년 8월 국가균형발전위원회가 수립한 제1차 국가균형발전 5개년계획(2004~2008년)과 지역별로 수립된 제1차 지역혁신발전 5개년계획이 계획되어 실행 중이다. 제1차 국가균형발전 5개년계획의 목표는 지역혁신체계에 기반을 둔 역동적 지역발전이며, 추진 전략은 혁신주도형 발전기반 구축, 낙후지역 자립기반 조성, 수도권외의 질적 발전 도모, 네트워크형 국토구조형성 등이다.

(4) 균형발전특별회계의 신설

국가균형발전특별회계는 지역혁신체계의 구축을 위한 재정적 기반으로

< 표 5 > 국가균형발전특별회계 세입

구분	재원
지역 개발 계정	1. 주세법에 의한 주세의 80% 2. 『수도권정비계획법』에 의한 과밀부담금(50%) 3. 개발이익환수에관한법률에 의한 개발부담금(50%) 4. 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법에 의한 개발제한구역훼손부담금(전부) 5. 농어촌구조개선특별회계에서의 전입금(농지전용부담금 일부) 6. 농어촌특별세관리특별회계에서의 전입금(농어촌특별세 수입의 일부) 7. 자동차교통관리개선특별회계에서의 전입금(교통범칙금 수입 일부) 8. 공공자금관리기금법에 의한 공공자금관리기금으로부터의 예수금 9. 일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입금
지역 혁신 계정	1. 주세법에 의한 주세의 100분의 20 2. 통신사업특별회계에서의 전입금 3. 공공자금관리기금법에 의한 공공자금관리기금으로부터의 예수금 4. 일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입금

자료: 『국가균형발전특별법』 제32조 제1항 및 제33조 제1항.

로서 국가균형발전계획의 추진을 재정적으로 지원하고, 지역개발 및 지역혁신을 위한 사업을 지역의 특성 및 우선순위에 따라 효율적으로 추진하기 위해 신설되었다(『국가균형발전특별법』 제28조). 이는 그동안 각 중앙부처를 통해 분산 추진되던 개별 사업들을 하나의 특별회계로 통합한 것이다. 균형발전특별회계와 기존 제도와의 가장 큰 차이는 예산을 일괄적으로 지원하고 지역이 자체 우선순위에 따라 원하는 사업을 선택해 추진하도록 했다는 데 있다.

이러한 균형발전특별회계는 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정으로 구성된다. 먼저 각 계정의 세입구조를 살펴보면 <표 5>와 같다. 세입원 중에는 주세의 비중이 가장 큰데 연간 주세 규모는 3조 원 규모여서 균형발전특별회계의 총재원은 연간 5조원 수준이다. 그중 지역개발사업계정이 약 4조 원이고 지역혁신사업계정이 약 1조 원을 차지하고 있다. 이와 같이 지역혁신사업계정의 비중이 작은 것은 주세 비율에서 지역개발사업계정에 2조 4,000억 원(주세의 80%)이 배분되고 지역혁신사업

계정에 6,000억 원(주세의 20%)이 배분되기 때문이다.

다음으로 지역개발사업계정의 세출은 낙후지역 및 농산어촌의 개발 관련 사업, 지역사회기반시설의 확충 및 개선 관련 사업, 지역의 문화·예술 및 관광자원의 개발 및 확충 관련 사업, 지역의 고용창출 등 지역 경제 활성화에 관한 사업, 지역의 특성 있는 향토자원의 개발 및 활용에 관한 사업, 그 밖에 대통령령이 정하는 사업을 제외한 지방자치단체 보조사업 등이다(동법 제32조 제2항). 지역혁신사업계정의 세출은 지역혁신 체계의 구축 및 활성화 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 융자, 전략산업의 육성 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 융자, 지방대학 육성 및 인적 자원 개발 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 융자, 과학기술 진흥 및 특성화 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 융자, 정보화 촉진 및 정보통신 진흥에 관한 사업에 대한 출연·보조 또는 융자, 공공기관·기업 및 대학 등 인구집중유발시설의 지방 이전에 관한 사업에 대한 융자 등 소요경비의 지원, 지역의 균형발전과 관련해 지역혁신을 촉진하기 위한 조사·연구 사업에 필요한 경비 등이다(동법 제33조 제2항).

2) 제도 형성 과정의 특성

정권이 바뀌면 늘 새로운 국정과제가 생기기 마련이고 그에 따라 새로운 제도들이 형성되는 것은 어제오늘의 일이 아니다. 그러나 앞서 살펴본 새로운 제도들은 지방의 자율성을 확대함으로써 지역혁신체계의 제도적 배열을 바꿀 수 있는 제도적 기반을 마련했다는 점에서 큰 의미가 있다. 그런데도 새로운 제도의 형성 과정이 매우 빠르게 진행되어 충분한 사회적 합의 또는 공감대를 형성하지 못했다는 점에서 이러한 제도들의 실행에 한계가 있다 하겠다.

‘대구 구상’이 발표된 지 4개월 후 국무회의는 『국가균형발전특별법』을 심의, 의결했고 2003년 말 국회 본회의를 통과했다. 2003년 4월 국가균형발전위원회가 발족한 지 불과 8개월 만에 『국가균형발전특별법』이

제정된 것이다.²⁸⁾ 이러한 과정에서 의견 수렴이 안 되었다고 보기는 어렵다. ‘참여’를 대의명분으로 선택한 참여정부는 이전 정부에 비해 최대한 많은 의견 수렴 과정을 거치고자 노력했다.²⁹⁾

다양한 의견 수렴 과정을 거쳤는데도 제도화 과정이 너무 짧다고 보는 것은 참여정부가 표방하는 이전과는 다른 제도적 변화라는 것이 ‘지역혁신체계 접근방법’과 같은 새로운 개념의 도입에 근거하고 있다는 데 있다. 이론적으로 지역혁신체계 접근방법은 지역 스스로 혁신 잠재력을 높이려는 제도적인 변화를 모색한다는 것인데 한국에서는 국가가 새로운 제도를 만들어 지역에 이식하게 된 터라 그 맥락적 차이가 존재하기 때문이다. 따라서 이러한 맥락적 차이에 대한 사회적 합의가 이루어지지 못했다는 점에서 제도의 실효성이 의문시된다.

그렇다고 참여정부가 추진한 제도적 변화가 잘못되었다는 것은 아니다. 일반적으로 모든 정치적 행위의 결과는 장기간에 걸쳐 효과가 발생하지만 정치인은 단기적 결과만을 중요시하게 된다(Pierson, 2000). 따라서 5년을 임기로 하는 선거제도의 특성상 빠른 제도화 과정은 어쩌면 예상되는 일이라 할 수 있다. 즉, 정치의 시장에 비해 시간 범위(time horizons)가 매우 짧다. 따라서 새로운 제도의 형성에 있어서도 명확한 성과지표가 있는 제도적 틀을 만드는 데 집중할 수밖에 없다.

(1) 시민참여의 부재

지역혁신체계의 제도적 맥락은 지역 내 거버넌스 수준에 따라 달라진다. 이러한 거버넌스의 개념은 한편으로 지방정부의 한계와도 관련되어 있지만 다른 한편으로 자신들의 삶에 관한 주요한 결정이 이루어지는 정치적 과정에서 소외되었던 지역 주민들의 영향력 증대와도 관련되어 있

28) 유럽의 경우 일반적으로 계획의 착수에서 종결(0~4단계)까지 통상 18~20개월 정도가 소요되었고, 특히 계획의 수립과 실행이 구분되지 않을 정도로 다양한 주체들의 토론과 참여, 합의가 뒷받침되었다(정병순, 2004).

29) 특히 참여정부는 지방의 의견을 수렴하기 위해 지속적으로 지역 순회 토론회 등을 개최했다. 자세한 것은 국가균형발전위원회 홈페이지 참조.

다. 이에 계획이론 분야에서도 종래의 정부에 의한 일방적인 계획이 아닌 ‘협력적 계획’과 같은 계획 모형의 적실성이 높게 평가되고 있다. 그럼에도 불구하고 참여정부 국가균형발전전략의 제도화 과정을 보면 새로운 제도들이 만들어지고 실행되는 과정에서 시민참여가 전혀 고려되지 못했다.

국가균형발전전략의 새로운 제도적 기반인 「국가균형발전특별법」을 보면 비전문가인 시민의 참여 가능성이 제도적으로 전혀 보장되어 있지 않다. 특히 16개 시·도 지방자치단체들이 5년마다 수립하는 지역혁신발전 5개년계획은 공공계획으로써 지역사회 구성원들에게 직접적으로 영향을 미치게 된다는 점에서 공공성을 지닌다. 그러나 지역혁신발전 5개년계획의 수립 절차를 보면 공청회, 공람 등과 같은 최소한의 시민참여 과정도 포함되어 있지 않다.

한편 이러한 시민참여의 부재는 지역혁신체계의 구축 목표가 지속적인 기술혁신을 통한 지역의 경제성장에 있다는 점과 관련된다. 이는 마치 과거 국가 경제발전을 위해 발전국가의 정당성이 확보되었던 것과 마찬가지로 지역 경제발전을 위한 새로운 제도 형성의 정당성이 그 자체로 확보된다고 보는 것과 같다. 다음은 제도화 과정에서 시민단체들이 발표한 한 성명서의 내용인데 이를 보면 새로운 제도의 형성에서 국가균형발전이 경제발전과 동일시되는 것에 대해 문제를 제기하고 있음을 알 수 있다. 이러한 점에서 새로운 제도의 형성은 지역 경쟁력의 개념을 무비판적으로 수용함으로써 지역 내의 사회적 관계, 계급관계의 문제들을 간과하고 있다는 비판에서 자유롭지 못하다(이용숙, 2003).

시민의 의견수렴과 공감대 형성이 내실 있게 진행되지 못했으며, 내용 면에서도 미흡한 점이 많음을 지적하지 않을 수 없다. …… 「국가균형발전특별법」(안)의 주요 문제점은 …… 법안의 전반적 기초가 문화, 교육, 환경 등 경제 이외의 여타 사회부문이 상대적으로 배제된 지나치게 경제중심주의적인 접근을 하고 있다는 것이다. 이는 ‘지역혁신’에 대한 개념 정의와

이에 근거를 둔 ‘지역혁신체계의 구축’을 위한 시책에 대한 규정에서 명백히 드러나듯이 국가균형발전의 중심축이 경제발전에 있다는 것을 적나라하게 보여주고 있다. (분권과 참여를 위한 시민사회네트워크, 2003)³⁰⁾

그렇다면 이와 같이 지역혁신체계의 제도화 과정에서 주민참여가 배제된 이유는 무엇일까? 한편으로는 앞서도 언급했듯이 제도화 과정이 빠르게 진행됨에 따라 다양한 의견 수렴이 어려웠다는 점을 들 수 있다. 그러나 다른 한편으로 이는 ‘기술결정론’과 ‘전문가주의’로 연결되어 있다(이영희, 2004). 첫째, 기술결정론은 기술발전의 방향을 이미 주어진 것으로 보기 때문에 기술선택을 위한 시민참여의 필요성이나 가능성을 원천적으로 부정하게 된다. 둘째, 전문가주의는 기술의 복잡성과 난해함을 이유로 전문가들만이 의사결정 능력을 갖추었다고 보기 때문에 주민들은 이러한 의사결정과정에 참여할 수 없고 해서도 안 된다고 본다.

이러한 반대논리에도 불구하고 과학기술 영역에서 주민참여는 다양한 형태로 이루어져 왔으며 그 방법도 날로 발전하고 있다. 그 이유는 첫째, 기술은 기본적으로 공공적 성격을 지니고, 둘째, 정해진 경로가 있는 것이 아니라 사회적으로 형성되며, 셋째, 기술 영역에서 시민적 지식(layer knowledge)의 중요성이 증대되고 있기 때문이다(이영희, 2004). 첫 번째 이유와 관련해 지역혁신발전 5개년계획은 지역 내 대다수 구성원들에게 포괄적인 영향을 미칠 뿐 아니라 그 재원을 국세와 지방세에 둔다는 점에서 공공적 성격을 갖는다. 즉, 세금이 특정한 기술혁신활동의 재원으로 사용된다는 점에서 기술혁신의 방향과 내용에 대한 시민의 참여에 기초한 민주적 통제는 시민들의 자연스러운 권리주장이 될 수 있다.

둘째, 셋째 이유와 관련해 시민참여가 중요하다는 것은 지역혁신체계

30) 분권과 참여를 위한 시민사회네트워크는 경제정의실천시민연합, 녹색연합, 녹색정치준비모임, 대한YWCA연합회, 문화연대, 시민자치정책센터, 참여연대, 열린사회시민연합, 한국여성민우회, 한국여성의전화연합, 한국청년연합회(KYC), 한국YMCA 전국연맹, 함께하는시민행동, 행정개혁시민연합, 환경연합, 환경정의시민연대로 구성되어 있다.

접근방법과도 일맥상통하는 부분이다. 둘째 이유인 기술이 사회적으로 형성된다는 것은 기술혁신이 지역의 제도적·문화적 맥락에 따라 다르게 발생한다는 혁신의 체계성과 관련되어 있다. 지역 내 기술경로는 정해진 것이 아니며 어떠한 기술을 개발하고 지원할 것인가는 전적으로 지역의 제도적 맥락에 따라 다르기 때문이다. 지역의 협치 수준에 따라 경제적 성과가 높지만 위험성이 높은 첨단 기술수준의 산업을 지원해 지역의 경쟁력을 높일 수도 있고 경제적 성과가 낮지만 안정적인 낮은 기술수준의 산업을 지원해 지역의 경쟁력을 높일 수도 있다.

셋째 이유에서 시민적 지식이란 “평범한 일반 시민들이 삶 속에서 축적한 지식”을 의미한다(이영희, 2004). 이는 지역혁신체계 접근방법이 강조하고 있는 학습의 중요성과도 관련된다. 지역혁신체계 접근방법에 따르면 기술혁신의 유형에 따라 사용되는 지식의 유형이 달라진다. 급진적인 기술혁신의 경우에는 대학이나 연구소에서의 탐구활동 결과로 발생하는 경우가 많지만 점진적 기술혁신의 경우 생산현장에서 또는 생산자와 사용자 간 상호작용을 통해서 더 자주, 더 쉽게 이루어지기 때문이다. 이러한 점진적 기술혁신에서 지역 내 ‘시민적 지식’은 중요한 자산이 될 수 있다.

이와 같은 시민참여의 필요성에도 불구하고 새로운 제도의 형성 과정에서도 시민참여가 거의 이루어지지 못했을 뿐 아니라 그 내용에서도 시민참여는 제도적으로 전혀 보장되지 못했다. 이는 새로운 제도의 실행과정에서 지역 내 경제 엘리트 집단의 이해를 정당화할 수도 있다는 우려를 낳게 한다. 왜냐하면 지역의 경제 엘리트들은 새로운 제도들을 실행할 때 지역의 경제적·계급적 조건들을 자본에 유리한 방향으로 설정할 수 있기 때문이다(이용숙, 2003).³¹⁾

31) 실제로 영미의 경우, 지역경쟁력 강화의 이데올로기 속에서 친기업적이고 협력적인 지역문화가 형성되어야 한다는 담론이 확산되면서 지역 내 노동운동에 대한 사회적 압력이 증가하고 복지혜택을 축소시키려는 정치적 움직임이 일어나고 있다(이용숙, 2003).

결론적으로 새로운 제도의 형성은 지역 스스로 혁신계획을 수립하고 실행할 수 있도록 제도적 기반을 마련해주었다는 점에서 의의가 있지만 국가에 의한 의사결정보다 지역의 의사결정이 더 민주적이라고 할 수는 없다는 점을 간과한 것으로 평가된다. 특히 오랜 발전국가의 경험은 성장 정치(growth politics)와 관련되어 있다. 성장정치란 정치적 선전이나 동원을 목적으로 경제성장의 문제를 정치적으로 활용하는 행위를 지칭하는데, 이러한 성장정치에 적극 동조하는 세력들이 지역 내에 존재한다(김영정, 2003). 이러한 지역정치인, 언론인, 지식인, 문화인, 그리고 지역 내에서 각종 기득권을 향유하고 있는 토착세력들은 성장연합(growth machine)을 구성해 지역의 권력과 자원에 대한 독점적 권한을 지속적으로 강화하고 재생산할 수 있다.

(2) 광역자치단체의 권능 강화

국가혁신체제와 달리 지역혁신체제의 접근방법은 혁신의 공간적 범위를 지역으로 보고 있다. 그런데 국가는 그 경계가 분명하고 국가 간 특성 차이가 명확한 데 비해 지역은 공간적 범위를 어떻게 보느냐에 따라 그 경계가 달라진다. 여기서 지역은 개념적으로 공유된 규범적인 이해들, 경제적 특수성, 행정적 동질성 측면에서 정의된다. 즉, 지역은 국가보다 작은 영역으로 특유의 행정적·문화적·정치적·경제적 결집력을 지닌다. 그런데 행정적 동질성과 경제적 특수성이 반드시 일치하는 것은 아니며, 경제적 특수성과 문화적 결집력 또한 일치하지 않는 경우가 있다.³²⁾

이러한 지역은 어떻게 형성되었는가에 따라 혁신체제가 달라진다. 지

32) 현행 지방자치법에 따르면 광역자치단체는 특별시, 광역시, 도로 구분되는데 이 가운데 광역시와 도는 실질적 공간체제에서 중심도시와 배후지의 관계를 갖는다(임석희, 2003). 따라서 광역시의 분리는 도에서 보면 중심지 없는 배후지, 광역시에서 보면 배후지 없는 중심지의 지역 모순이 아닐 수 없다. 또한 같은 도라고 해도 지역의 생활권이 동일하다고 보기는 어렵다. 예를 들어 충북은 청주와 충주로 지역생활권이 분리되어 있고 강원도도 춘천과 강릉, 원주를 중심으로 지역생활권이 분리되어 있다.

역의 형성 과정도 하나의 제도이기 때문이다. 지역의 형성 과정은 지역화와 지역주의로 나눌 수 있는데, 지역화는 국가에 의해 그 경계가 정해진 것이고 지역주의는 지역화와 반대로 지역의 정치적 요구에 의해 생성된 것을 의미한다. 지역주의에 의한 지역의 형성은 지역의 혁신 잠재력 수준을 가능하게 하는 문화적 기초로서, 사회적 자본과 연계된다는 점에서 지역화에 의한 지역들의 혁신체계보다 더 발전적이라 할 수 있다.

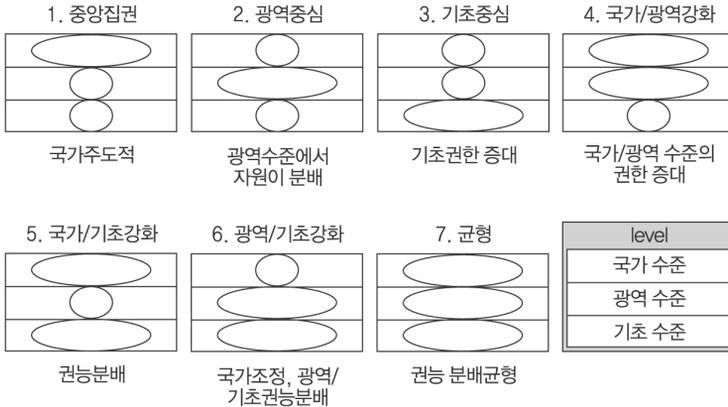
지금까지 한국의 국가정책에서 지역구분은 지역화에 의한 것이었다. 즉, 국가에 의해 그 경계가 정해진 것으로 지역의 사회문화적 정체성을 고려한 지역구분이 아니라는 것이다. 따라서 이론적으로 볼 때 지역혁신체계 접근방법을 받아들인다는 것은 지역주의에 의한 지역구분의 가능성이 있음을 의미한다. 그러나 한국에서 지역혁신체계 접근방법은 국가에 의한 제도화 과정을 통해 받아들여짐으로써 여전히 지역화에 의한 지역구분을 그대로 따르고 있다.

『국가균형발전특별법』에 따른 제도의 형성에서 지역혁신발전 5개년 계획의 수립주체는 광역자치단체이다.³³⁾ 그 이유는 기초자치단체와 비교할 때 지역의 혁신 잠재력을 높일 수 있는 최소한의 혁신역량이 이미 존재하고 혁신정책의 수립과 실행의 효율성이 높다는 점 때문이다. 사실 지역혁신체계 접근방법은 신뢰와 호혜주의 등 사회적 자본과 같은 사회문화적 측면을 강조하고 있다는 점에서 기초자치단체를 혁신의 공간적 범위로 보는 것이 바람직하다. 그러나 한국에서 새로운 제도의 형성은 국가에 의해 전개됨에 따라 지역주의의 가능성이 차단되었다.

한편 제도적 변화는 정부의 권능에 변화를 야기해 권력 이동이 가능하다. 여기서 ‘권력 이동(power shift)’이란 공식적으로 또는 비공식적으로

33) 이러한 행정구역에 의한 지역구분이 아니라 지역의 혁신 잠재력을 높이기 위해서는 경제적 측면에서 권역을 구분하는 것이 바람직할 수도 있다. 이는 혁신의 공간적 파급범위를 어떻게 평가할 것인가와 관련되는데, 이와 같이 지역구분을 하기 위해서는 혁신과정과 그 결과가 미치는 영향이 공간적으로 어디까지 인가를 파악해야만 한다. 이를 위해 많은 연구가 필요하다는 점에서 제도화 과정에 반영되는 데는 한계가 있다고 볼 수 있다.

<그림 2> 권력 이동 모형



자료: Eser and Konstadakopulos(2000), 그림 수정.

정책에 영향을 주는 정부 단위의 능력에서 나타나는 모든 변화를 포함한다(Eser and Konstadakopulos, 2000). 또한 정책들에 영향을 주는 정부 수준의 능력은 의사결정(입법), 집행(행정), 재정 기능과 관련된 그들의 권능을 반영한다. 이러한 권력 이동의 모형은 <그림 2>에서 보듯 다양하다.

이전까지 한국에서 국가와 지방의 관계는 첫 번째 모형과 같이 중앙 집권적이어서 모든 제도적 배열이 국가에 의해 형성되었다. 새로운 제도의 형성은 국가와 지방의 관계에 변화를 도모하는데, 권력 이동의 네 번째 유형이라 할 수 있다. 이는 제도 형성이 국가 주도적이고 실행 주체를 광역자치단체로 보고 있다는 점에서 국가와 광역자치단체의 권능이 증대되었다고 할 수 있기 때문이다. 이러한 변화는 정부 간 관계에 있어 또 다른 갈등을 야기할 수도 있다. 기존에 국가와 지방 간의 관계에서 나타났던 문제들이 자치단체 간에도 발생할 수 있기 때문이다.³⁴⁾

34) 광역자치단체와 기초자치단체 간의 중층적 위계화 문제가 실재하는 현실에서 광역자치단체를 균형발전의 주체로 보는 것은 오히려 기초자치단체의 자생성을 약화시키는 결과를 낳을 수도 있다(분권과 참여를 위한 시민사회네트워크,

< 표 6 > 주요 지표별 수도권 집중도

구분	1995년			2000년		
	전국	수도권	비중	전국	수도권	비중
면적(km ²)	99,394	11,726	11.8	99,800	11,754	11.8
인구(천 명)	44,609	20,189	45.3	46,136	21,354	46.3
사업체 수(천 개소)	2,771	1,235	44.6	3,013	1,350	44.8
사업체 종사자 수(천 명)	13,634	6,676	49.0	13,604	6,658	48.9
제조업체 수(개소)	314	156	49.7	313	159	50.7
제조업체 종사자 수(천 명)	3,716	1,879	50.6	3,333	1,650	49.5
대학교(개소)	131	55	41.9	161	66	41.0
공공청사(개소)	-	-	-	276	234	84.8
주요기업 본사(개소)	100	92	92.0	100	91	91.0

자료: 서상호(2000).

(3) 수도권 대 지방의 대립

새로운 제도의 형성 과정에서 나타난 또 다른 특이한 점은 수도권(서울, 인천, 경기) 대 지방(비수도권)의 대립양상이다.³⁵⁾ 표면적으로 이러한 대립양상은 「국가균형발전특별법」(안) 제2조 “지방이라 함은 「수도권정비계획법」 제2조 제1호의 규정에 의한 수도권외의 지역을 말한다”는 조항으로 불거졌다. 이는 수도권에 혁신 역량이 집중되어 있으므로 이를 제도적으로 보완해달라는 비수도권 광역자치단체들의 요구를 받아들인 것이었다. 즉, 출발점이 다르므로 제도적으로 조정해달라는 요구였다.

이에 대해 수도권 내 광역자치단체(특히 경기도)는 역차별이므로 이 조항을 삭제해야 한다고 주장했다.³⁶⁾ 경기도 역차별의 근거는 이 조항으로

2003).

35) 이러한 특징을 한국의 지역감정이 영·호남 갈등 구도에서 수도권 대 비수도권으로 변화했다고 보거나 영·호남 갈등 구도보다 진일보한 것이라고 보기도 하는데 이는 적절하지 않다. 갈등의 실체가 존재한다고 보기 어렵기 때문이다.

36) 이러한 점에서 수도권 대 지방의 대립구도는 사실상 수도권 내 광역자치단체와 경기도와 비수도권 지역에 있는 광역자치단체 간의 갈등이라고 보는 것이

<표 7> 수도권 지역 내 지식기반산업 비중

(단위: %)

구분		계	서울	인천	경기
제조업 (생산액)	기존주력산업	26.7	6.3	5.4	15.0
	지식기반제조업	52.8	4.9	4.2	43.7
지식기반서비스업(종사자 수)		63.5	45.2	3.6	14.8

자료: 통계청(2002a, 2002b); 산업자원부(2003)

경기도 소재 지방대학이 정부지원을 받지 못하게 되고 경기도에 있는 공공기관도 타 지방으로 이전해야 한다는 데 있다(강현수, 2003).³⁷⁾ 이와 함께 수도권 지역은 국제 경쟁에서 이기려면 대외적인 경쟁력 확보가 중요하므로 해당 지역의 혁신 잠재력을 저해하는 가장 큰 원인이 ‘규제’라고 보고 규제 완화를 요구했다.

사실 다음의 수도권 집중도를 보면 비수도권 광역자치단체들의 주장은 매우 타당해 보인다. 먼저 <표 6>은 주요 지표별 수도권 집중도를 나타낸 것인데 2000년 현재 수도권의 면적은 전국대비 11.8%에 불과한데 비해 인구는 46.3%가 집중되어 있음을 알 수 있다. 그뿐만 아니라 총사업체 수 44.8%, 총종사자 수 48.9%, 제조업체 수 50.7%, 제조업 종사자 수 49.5%, 대학교 41.0%, 공공기관 84.8%, 기업 본사 91.0%가 수도권에 집중되어 있음을 알 수 있다.³⁸⁾

이러한 수도권 집중은 지식기반산업에서 더 크게 나타난다. <표 7>을 보면 지식기반산업을 제조업과 서비스업으로 구분했을 때 전국 지식

정확하다. 사실 국토 공간의 불균등 발전 양상은 수도권 대 비수도권이라는 이분법적으로 나타나지 않는다. 수도권 내부에도 다양한 이질적 지역이 존재하고 또한 비수도권이라고 해서 발전정도는 지역에 따라 차이가 크게 나타난다. 따라서 발전과 저발전의 관점에서 수도권과 비수도권을 구분하는 것은 한계가 있다.

37) 결국 이 조항은 삭제되었다.

38) 이를 1995년과 비교해보면 그 수치가 거의 변하지 않았다는 점에서 기존 지역 균형발전 정책의 효과가 그리 크지 않았음을 알 수 있다.

<표 8> 수도권 연구기관 분포(2000년 기준)

(단위: 개, %)

지역	시험연구기관				대학부설연구소			기업연구소			총계
	계	국공립	정부출연	기타	계	국공립	사립	계	정부투자	민간기업	
서울	48 (21.1)	8 (7.8)	11 (17.7)	29 (45.3)	65 (17.7)	14 (15.2)	51 (18.5)	1,658 (35.8)	13 (34.2)	1,645 (35.8)	1,771 (33.9)
인천	10 (4.4)	6 (5.9)	3 (4.8)	1 (1.6)	12 (3.3)	4 (4.3)	8 (2.9)	254 (5.5)	0 (0.0)	254 (5.5)	276 (5.3)
경기	32 (14.0)	15 (14.7)	8 (12.9)	9 (14.1)	58 (15.8)	8 (8.7)	50 (18.1)	1,127 (24.3)	15 (39.5)	1,112 (24.2)	1,217 (23.3)
지역 합계	90 (39.5)	29 (28.4)	22 (35.4)	39 (61.0)	135 (36.8)	26 (28.2)	109 (39.5)	3,039 (65.6)	28 (73.7)	3,011 (65.5)	3,264 (62.5)
전국 합계	228 (100.0)	102 (100.0)	62 (100.0)	64 (100.0)	368 (100.0)	92 (100.0)	276 (100.0)	4,631 (100.0)	38 (100.0)	4,593 (100.0)	5,227 (100.0)

자료: 과학기술부·과학기술정책연구원(2001).

기반제조업의 총생산액 중에서 수도권은 52.8%를 차지하고 있음을 알 수 있다. 또한 전국 지식기반서비스업 총종사자 수 중에서 63.5%가 수도권에 있음을 알 수 있다.³⁹⁾ 즉, 비수도권 지역의 경우 혁신 인력이 크게 부족한 상황이다.

게다가 <표 8>은 연구기관의 분포를 나타낸 것인데, 전국 5,227개의 연구기관 중 62.5%가 수도권에 입지해 있고 수도권 중에서도 33.9%가 서울에 입지해 있음을 알 수 있다. 또한 이를 연구소별로 살펴보면 시험연구기관 39.5%, 대학부설연구소 36.8%가 수도권에 입지하고 있으며, 특히 기업연구소의 경우 65.6%가 수도권 내에 입지하고 있다.

이렇게 수도권 지역과 비수도권 지역의 상이한 주장에 시달리던 참여 정부는 결국 수도권과 비수도를 구분해 ‘수도권의 계획적 관리’와 ‘지역혁신체계 구축을 통한 지방의 역량 강화’라는 두 가지 정책대안을 제

39) 여기서 지식기반제조업은 전자정보기기, 반도체, 메카트로닉스, 정밀화학, 생물 산업, 정밀기기, 신소재, 환경, 항공우주를, 지식기반서비스업은 정보서비스, 기업지원서비스, 문화, 관광, 물류산업을 포함했다.

시켰다(조명래, 2003). 이는 한편으로 수도권의 과도한 집중이 지역 간 격차를 심화시켜 궁극적으로 국가 발전을 저해한다고 보고 지역혁신체계의 구축을 통해 비수도권의 역량을 강화함으로써 균형발전을 도모하자는 것이고, 다른 한편으로는 수도권의 계획적 관리를 통해 수도권과 비수도권의 상생발전을 도모하겠다는 것이다.

그러나 이론적으로 보면 지역혁신체계의 개념과 수도권 집중은 크게 관련되어 있지 않다. 물론 집중이 경쟁력으로 이해될 수도 있다는 점에서 수도권의 혁신 잠재력이 높게 나타날 수는 있다. 그러나 지역혁신체계 접근방법에 따르면, 수도권에 혁신 역량이 많다고 하더라도 체계적 혁신이 가능한 제도적 환경이 조성되어 있지 않다면 혁신 잠재력이 높다고 할 수 없다. 즉, 앞의 표들은 수도권이 다른 지역에 비해 혁신 역량이 높다는 지표는 될지언정 그 자체로 수도권의 지역혁신체계가 다른 지역에 비해 혁신 잠재력이 높다는 증거가 될 수는 없다.

결론적으로 참여정부 국가균형발전전략의 제도화 과정에서 나타난 수도권 대 지방의 논리는 다음과 같은 문제를 지니고 있다. 첫째, 수도권 대 지방의 이분법은 지역혁신체계가 지역 간 격차를 더 심화시킬 것으로 보고 있다. 그러나 지역혁신체계 접근방법은 지역의 혁신 잠재력을 높일 수 있는 체계를 구축함으로써 지역이 지속적으로 혁신을 창출할 수 있다고 본다는 점에서 이론적으로는 격차가 심화된다고 보기 어렵다.

둘째, 이러한 이분법은 지역혁신체계를 폐쇄적인 것으로 보고 있다. 지역 내에 모든 혁신 자원이 있어야만 체계적 혁신이 가능한 것은 아니다. 또한 공간적 근접성이 혁신을 촉진하는 데 중요한 역할을 하는 것은 분명하지만 그 자체로 지역혁신체계의 필수적인 요소라고 할 수도 없다. 사실 혁신 네트워크는 원거리에 있는 혁신자원의 활용을 가능하게 한다. 교통, 통신의 발달로 이미 전국이 일일생활권이 된 상황에서 지역 내 부족한 혁신자원을 외부와의 연계를 통해 획득하는 데 물리적 거리가 장애가 된다고 보기는 어렵다.

(4) 자원 확보의 부족

새로운 제도의 형성 과정에서 특히 쟁점이 되었던 부분은 균형발전특별회계와 관련되어 있다. 사실 실질적으로 지역의 혁신 잠재력을 높이기 위한 여러 가지 정책을 수행할 때 재원은 중요한 부분을 차지한다. 그러나 제도 형성 과정이 지역혁신체계 개념에 대한 사회적 합의가 부족한 상태에서 진행된 터라 지방자치단체들은 새로운 제도의 형성이 실질적으로 각 지방에 가져다줄 실익이 무엇인가에 주목했다. 문제가 되었던 부분은 크게 두 가지인데 하나는 실제로 그 규모가 얼마나 될 것인가이고 다른 하나는 어떻게 배분될 것인가이다.

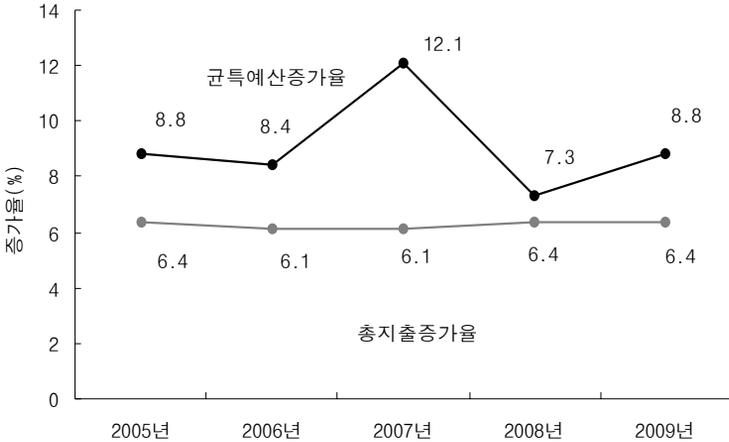
먼저 앞서 살펴보았듯이 균형발전특별회계의 규모는 연간 약 5조 원으로 책정되었다. 그런데 그 재원을 보면 신규재원이 아니라 폐지된 지방양여금을 이름만 바꾼 것에 불과하다는 비판이 제기되었다(강현수, 2003).⁴⁰⁾ 게다가 균형발전특별회계 중 지역개발사업계정은 그동안 진행되던 지역개발사업들에 사용되는 것이라 새롭다 할 수 없고 지역혁신사업계정은 그 액수가 매우 작았다. 2005년 균형발전특별회계 규모는 총 5조 1,858억 원으로 이 중 지역개발사업계정 4조 3,000억 원, 지역혁신사업계정 1조 2,000억 원으로 책정되었다(국가균형발전위원회, 2004a).

다음으로 이를 어떻게 배분할 것인가에 관해서는 「국가균형발전특별법」상 차등지원이라고만 되어 있을 뿐 구체적인 방식이 제시되어 있지 않다.⁴¹⁾ 따라서 과거의 양여금은 배분방식이 법제화되어 있는 데 반해 균형발전특별회계는 지방정부의 자율권을 제한할 수 있다는 비판을 받

40) 이에 대해 참여정부는 국가 재정상 획기적인 신규 자원 추가는 쉽지 않으며 지방양여금보다 균형발전특별회계는 지방정부가 자율적으로 사용할 수 있다는 점에서 더 자율적이라고 보았다(강현수, 2003).

41) 「국가균형발전특별법」 제39조 세출예산의 차등지원을 보면 다음과 같다. ① 정부는 회계의 세출예산을 편성할 때 지방자치단체의 재정상황 및 제9조 제1항의 규정에 의한 평가결과 등을 고려해 대통령령이 정하는 기준에 따라 지원 규모, 보조비율 등에 차등을 둘 수 있다. ② 정부는 2 이상의 지방자치단체의 관할구역에 효과가 미치는 사업을 당해 지방자치단체가 공동으로 추진하는 경우에는 해당 사업에 소요되는 경비를 예산 편성시 우선적으로 반영할 수 있다.

<그림 3> 균형발전특별회계 예산 증가율 추이



자료: 기획예산처(2005).

았다(강현수, 2003). 결국 예산 배분 모델이 마련되지 못한 채 제도가 실행 되자 지방자치단체들은 예전과 다름없이 더 많은 예산을 따내기 위한 경쟁에 급급했다.⁴²⁾

이러한 문제를 해결하기 위해서는 예산 배분 모델도 필요하지만 궁극적으로 균형발전특별회계의 규모를 확대해야 한다. <그림 3>을 보면 2005년 균형발전특별회계 예산은 총 8.8% 증가했고 총지출은 6.4% 증가했음을 알 수 있다. 그런데도 현재의 세입구조는 재원이 주세, 과밀부담금, 개발부담금, 기타 각종 부담금수입 등으로 정해져 있어서 세입 확대가 쉽지 않다. 게다가 가장 큰 비중을 차지하는 것이 주세인데 이는 경기 에 매우 민감하기 때문에 안정성이 부족하며 주세의 사용목적이 균형발

42) 2005년 예산 편성은 지자체들의 반발을 우려해 과거 3개년도 지원예산액을 가중 평균해 16개 광역시·도에 지원된 예산은 과거에 비해 규모나 순위 면에서 달라진 게 없었다(함께하는시민행동 홈페이지). 결국 국가균형발전위원회와 기획예산처는 뒤늦게 균형발전특별회계 예산 배분 모델과 성과지표를 개발하기 위한 연구에 착수, 2006년부터는 용역 결과를 갖고 예산을 편성할 예정이었다.

전이라는 것도 이해하기 어려운 부분이다. 또한 현재의 국가균형발전특별회계는 세입의 40% 이상을 다른 회계에 의존하고 있다(국토연구원, 2005).⁴³⁾ 즉, 독립성이 부족하다는 것이다.

4. 나오며

지역혁신체계 접근방법은 혁신의 공간적 범위로서 지역의 중요성을 강조하고 있다. 지역혁신체계의 궁극적인 혁신목표인 기술 자체는 특정 지역에 한정되지 않는 비지역적·보편적인 요소이지만, 체계를 구성하는 주체와 이들 사이의 관계는 지역성의 영향을 강하게 받는 지역적·독자적 요소이기 때문이다. 또한 혁신의 공간적 범위는 국가, 초국가, 지역, 지방, 산업부문 등 다양할 수 있는데 지역혁신체계는 내생적 지역발전 전략이라는 측면에서도 혁신의 공간적 범위를 지역으로 보고 있다.

지역을 혁신의 공간적 범위로 본다는 것은 새로운 제도적 배열을 필요로 한다. 과거 혁신과 관련된 주요 제도들은 대부분 국가 수준에서 형성되었기 때문이다. 따라서 참여정부의 국가균형발전 정책은 지역을 혁신의 주체로 보았다는 점에서 중요한 제도적 전환이었다. 그런데 한국에서 이러한 제도적 전환과정은 국가 주도, 국가 의존적이라는 점에서 서구의 사례와는 차이가 있다. 예를 들어 서구의 경우 지역의 중요성에 대한 강조는 세계화로 인한 국가의 역할 감소와 관련되어 있다. 그러나 한국의 경우 이러한 지역의 중요성에 대한 강조조차도 국가에 의해 이루어졌다는 점에서 국가의 역할이 줄어들었다고 보기는 어렵다. 이것이 참여정부 국가균형발전 정책의 특성이자 한계라 할 수 있을 것이다.

즉, 참여정부의 국가균형발전 정책은 새로운 제도적 전환을 모색하고

43) 2005년 세입예산을 보면 농어촌구조개선특별회계, 농어촌특별세관리특별회계, 통신사업특별회계 등 타 특별회계로부터의 전입금이 26.3%이고 일반회계 전입금이 15.4%를 차지한다(국토연구원, 2005).

자 했으나 이전의 제도적 배열에서 자유롭지 못한 경로의존성을 보여주었다. 새로운 제도의 형성과 발전과정은 경로의존성을 유지하면서 진화하므로 이 경로의존성에서 탈피해 제도적 전환을 이루기는 쉽지 않았다. 그렇다고 해서 한국사회에서 새로운 제도적 배열이 불가능하다는 것은 아니다. 충분한 시간이 주어진다면, 또한 그러한 과정에 필요한 충분한 사회적 여유자원이 존재한다면 가능할 것이다. 그러나 한국적 현실에서는 제도 형성 과정에 시간적·재정적 자원의 제약이 존재하므로 이러한 제도적 전환이 쉽지는 않을 것 같다.

❖ Abstract

The institutional characteristics of the balanced national development projects in Korea

Kim, Ryoony Hee

In Korea, the regions didn't form as the result of the socio-cultural identification process, but as the institutional arrangement to support the economic growth of the developmental state. 2. Regional innovation systems has not been introduced as a endogenous development strategy of region, but as one of the national Agenda. 3. Even though the necessities of participation of civil society were increased, the institutionalization process in Korea didn't guarantee the civil participation. 4. The institutional changes resulted in the increase of the power of regional governments in Korea. 5. In institutionalization process, the conflict between the Greater Seoul Metropolitan Area and other regions has been revealed.

Keywords: regional innovation system, institutionalization, institutional context, path dependency, the balanced national development projects

참고문헌

- 강현수. 2000. 『지역경쟁력의 원천인 지역혁신체계』. 《자치공론》, 6(4).
- _____. 2002. 『지역산업 발전을 위한 지역혁신체계 구축 방안에 대한 연구: 충청남도 전자정보기기산업을 사례로』. 『국토와 환경』, 229~248쪽. 한울.
- _____. 2003. 『국가균형발전특별법(안)의 쟁점과 과제』. 《공간과 사회》, 통권 제20호, 143~159쪽.
- 강현수·정준호. 2004. 『클러스터 정책의 수행에 있어서 정부정책 개입의 방향: 외국의 관련정책 실패 사례와 교훈』. 대통령자문 정책기획위원회.
- 강홍빈. 2004. 『신개발주의 비판: 균형발전과 신개발주의의 갈등』. 《공간과 사회》, 통권 제21호, 8~22쪽.
- 과학기술부·과학기술정책연구원. 2001. 『지방과학기술연감』.
- 과학기술정책연구원. 2001. 『지역혁신을 위한 지식클러스터 실태분석』.
- 국가균형발전위원회 균형발전총괄국. 2005. 『지역혁신협의회 활성화 방안』.
- 국가균형발전위원회. 2003a. 『지역혁신협의회 구성방안』.
- _____. 2003b. 『국가균형발전의 비전과 과제』.
- _____. 2003c. 『제1차 국가균형발전 5개년계획 수립지침』.
- _____. 2003d. 『지역혁신체계(RIS) 구축 방안』.
- _____. 2004a. 『국가균형관련통계자료』.
- _____. 2004b. 『산업단지 혁신클러스터화 추진방안』.
- _____. 2004c. 『주요 국가균형발전정책과 지역혁신협의회회의의 과제』.
- _____. 2004d. 『한국의 지역전략산업』.
- _____. 2004e. 『국가균형발전으로 가는 길』.
- _____. 2004f. 『지역혁신협의회 활성화방안』. 제1회 전국 지역혁신협의회 총회 회의 자료.
- _____. 2004g. 『제1차 국가균형발전 5개년계획』. 산업자원부.
- _____. 2005a. 『국가균형발전정책 추진현황』.
- _____. 2005b. 『지역혁신협의회 활성화 방안』.
- _____. 2005c. 『제3차 전국 지역혁신협의회 의장단 회의』.
- 국토연구원. 2005. 『국가균형발전을 위한 지역개발투자재원 확보방안 연구』.
- 권태준. 2005. 『한국 시민사회의 자율성』. 이론과 실천 세미나 발표문.
- 기획예산처. 2005. 『국가재정운용계획안』.
- 김영정. 2003. 『지역 거버넌스, 지역혁신체계, 그리고 지역균형발전』. 토지공사 세미나 발표문.
- 김용웅 외. 2003. 『지역발전론』. 한울.
- 김주환. 1999. 『개발국가에서의 국가-기업관계에 관한 연구: 한국의 조선산업발전

- 과 ‘지원-규율’ 테제에 대한 비판적 검토』. 서울대학교 정치학과 박사학위논문.
- 김형기. 2000a. 「국가균형발전정책의 평가와 과제」. 《분권과 혁신》, 제2호, 대구사회연구소.
- _____. 2000b. 「왜 지방분권과 지역혁신인가」. 《분권과 혁신》, 창간호, 대구사회연구소.
- _____. 2002. 『지방분권 정책대안』. 한울.
- 민주당 대통령 후보 정책자문단. 2002. 「미래를 향한 희망과 도전」.
- 박경 외. 2000. 「지역혁신능력과 지역혁신체계: 지역혁신체계론의 의의, 과제, 그리고 정책적 함의」. 《공간과 사회》, 13, 13~43쪽.
- 박경. 2001. 「지역산업발전과 지역혁신체계 구축」. 한국공간환경학회 춘계 학술대회 발표문.
- _____. 2005. 「균형발전정책인가 신성장정책인가?」. 『참여정부의 지방분권, 균형발전정책 2년간 평가와 대안』. 한국공간환경학회·한국지역사회학회 춘계 공동심포지엄 자료집.
- 박경·강현수 외. 2000. 「세계화와 지역의 새로운 역할」. 교육부학술연구조성비 연구과제 최종 보고서.
- 박양호. 2001. 「지역불균형 실태와 새로운 균형발전 전략」. 이정식·김용웅 엮음. 『세계화와 지역발전』. 한울.
- 배준구. 2003. 「프랑스·영국의 지역균형발전 전략」. 《나라경제》, 4월호, KDI, 55~58쪽.
- 변창훈. 2005. 「참여정부 개발사업 추진정책의 성격과 과제」. 『참여정부의 지방분권, 균형발전정책 2년간 평가와 대안』. 한국공간환경학회·한국지역사회학회 춘계 공동 심포지엄 자료집.
- 산업자원부. 2003. 「산업집적활성화 기본계획(2004~2008)」.
- 서상호. 2000. 「지방의 반란」. 《분권과 혁신》, 창간호, 대구사회연구소.
- 소영진. 2001. 「지방분권의 주요과제와 실천방안」. 《분권과 혁신》. 대구사회연구소.
- 윤영진. 2001. 「지방분권」. 《분권과 혁신》, 제3호, 대구사회연구소.
- 이영희. 2004. 「과학기술과 시민참여」. 이론과 실천 세미나 발표문.
- 이용숙. 2003. 「지역혁신체계론의 비판적 재검토: 무엇을, 누구를 위한 지역혁신체계인가?」. 《동향과 전망》, 제59호, 141~182쪽.
- _____. 2005. 「경쟁과 균형의 변증법: 클러스터론과 세계생산네트워크론의 비판적 검토」. 이론과 실천 세미나 발표문.
- 임석희. 2003. 「지역균형발전을 위한 행정구역개편」. 『참여정부 지역균형발전 정책의 과제』. 한국공간환경학회·참여사회연구소 공동주최 정책 심포지엄.

- 존슨, 찰머스(Chalmers Johnson). 1984. 『일본의 기적』. 장달중 옮김. 박영사.
- 정병순. 2000. 『지역경제체계의 위기에 대응하는 지방통치체제의 작동양식에 관한 연구』. 서울대 환경대학원 박사학위논문.
- _____. 2004. 『국가균형발전과 지역혁신발전 계획: 현황과 과제』. 《지역정보화》, Vol. 25. 자치정보화 조합.
- 조명래. 2003. 『한국 개발주의의 역사와 현주소』. 《환경과 생명》, 통권 37호, 31~53쪽.
- 최병두. 2001. 『세계화 속의 지역혁신과 분권의 딜레마』. 『분권과 혁신』. 대구사회연구소.
- 통계청. 2002a. 『총사업체통계조사보고서』.
- _____. 2002b. 『광공업통계조사보고서』.

- Amsden, Alice. 1989. *Asia's Next Giant*. New York: Oxford University Press.
- Braczyk, H. J., P. Cooke and M. Heidenreich(eds.). 1998. *Regional Innovation Systems: The role of governances in a globalized world*, London and Bristol: UCL Press.
- Cooke, P. 2001. "Regional innovation systems, clusters, and the Knowledge economy." *Industrial and Corporate Change*, 10(4), pp. 945~974.
- Cooke, P., P. Boekholt and F. Todtling. 2000. *The Governance of Innovation in Europe: Regional Perspectives on Global Competitiveness*. London and New York: Pinter.
- Eser, T. W and D. Konstadakopoulos. 2000. "Power shifts in the European Union? The case of Spatial Planning." *European Planning Studies*, Vol. 8, No. 6, pp. 783~798.
- Healey, P. 1998. "Building Institutional Capacity through Collaborative Approaches to Urban Planning." *Environment and Planning A*, Vol. 30, No. 9, pp. 1521~1714.
- Healey, P., A. Khakee, A. Motte and B. Needham(eds.). 1997. *Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe*. London and Bristol: UCL Press.
- Pierson, 2000. "Increasing returns, path dependence, and the study of politics." *The American Political Science Review*, 94(2). pp. 251~267.

《경향신문》, 2001년 8월 23일자.

《매일경제》, 1998년 8월 15일자, 2000년 3월 24일자, 2001년 3월 29일자, 2001년 8월 30일자.

《조선일보》, 1996년 4월 17일자.

《한국경제》, 1997년 8월 15일자, 2001년 2월 6일자.

국가균형발전위원회 홈페이지 보도자료. <http://www.balance.go.kr>.

지역혁신박람회 홈페이지 보도자료. <http://www.kricx.or.kr>.

함께하는시민행동. <http://www.action.or.kr>.

대구사회연구소. <http://www.tiss.re.kr>.

통계청 홈페이지. <http://www.kosis.go.kr>.